

연구보고서(수시) 2019-05

사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완



정홍원
김보영 · 민효상 · 이정은

【책임연구자】

정홍원 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

중앙 및 지자체 주요 사회보장사업 협의 및 개선과제 검토
보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구
한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

김보영 영남대학교 새마을국제개발학과 교수

민효상 경기복지재단 연구위원

이정은 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서(수시) 2019-05

사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완

발 행 일 2019년 10월

저 자 정 홍 원

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회

© 한국보건사회연구원 2019
ISBN 978-89-6827-608-8 93330

발간사 <<

1990년대 중반 이후 지방자치제도가 본격적으로 시행되었고, 지방자치단체장과 지방의회 의원 선거과정에서 사회복지에 대한 관심이 높아졌다. 또한 2006년 이후 지역사회보장계획의 수립과 시행은 지역사회 차원에서 사회복지에 대한 인식과 중요성을 각인시키는 계기가 되었다. 사회복지정책의 영역에서 지역사회는 정책과 수요자가 대면하는 공간이라는 점에서 중요성을 갖으며, 이는 복지 분권화의 필요성과 연계된다. 그러나 지방자치단체 세출예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지비의 경우 약 90%가 보조사업으로 지출되며, 지방자치단체의 자체사업은 매우 빈약한 실정이다. 국고보조사업의 증가로 인한 지방재정 규모가 확대되었지만 의무적 복지지출사업과 같이 중앙정부 목적 사업에 지방비를 의무 분담하는 형태의 국고보조금이 급격하게 증가하였다. 그 결과 정부 간 재정관계에서 집권성이 강화되었으며 지방재정의 자율성이 지속적으로 감소되었다.

국고보조금과 국고보조사업은 특정 부처와 특정 영역에 지나칠 정도로 편중되어 있다. 2019년 당초예산을 기준으로 전체 국고보조금 58조 8444억 원의 60.3%를 보건복지부가 담당하고 있으며, 영역별로는 사회복지 분야에 전체 국고보조금의 67.1%가 집중되어 있다. 또한 국민기초생활보장, 노인기초연금, 영유아 보육비 지원, 그리고 아동수당의 4개 제도의 국고보조금이 사회복지 분야의 75.8%를 차지한다. 따라서 전체 국고보조금의 50.8%가 사회복지 분야의 4개 사업에 집중되어 있다. 따라서 국고보조금 문제의 해결은 사회복지 분야의 4개의 국고보조사업의 개편

이 핵심이라고 하겠다.

이 연구는 사회복지 분야에서 국고보조사업의 개편 방향과 원칙을 모색하고, 대안을 제시하고자 하였다. 국고보조사업 특히 사회복지사업의 개편은 단순히 개별 사업을 지방으로 이양하는 방식으로 추진되는 것은 적절한 대안이 아닐 것이다. 자치분권 제고와 정부 간 관계 정립을 위한 기능 조정이어야 하며, 중앙정부와 지방자치단체의 합리적 역할 분담을 전제로 국가사무와 자치사무를 구분하는 것이 전제되어야 한다. 이러한 맥락에서 사무의 배분 기준과 중앙-지방의 역할구분 기준을 제시하고, 이를 근거로 국가사무, 자치사무 그리고 공동사무를 구분하려는 시도는 매우 적절한 방안이라고 할 수 있다. 이러한 기준을 바탕으로 국가사무는 국가사업으로 전환, 자치사무는 지방으로 이양, 그리고 공동사무는 국고보조사업 유지라는 3가지로 방안으로 대안을 제시한 것은 정책적으로 중요한 의의를 갖는다.

이 연구는 우리원의 정홍원 연구위원의 책임 하에 영남대학교 김보영 교수, 경기복지재단 민효상 연구위원, 그리고 우리원의 이정은 연구원이 참여하여 연구를 수행하였다. 연구 내용과 제시된 정책대안이 향후 복지분권 추진과 국고보조사업 개편을 위한 대안 마련에 기초 자료로 활용될 것으로 기대한다.

2019년 10월

한국보건사회연구원 원장

조 홍 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경과 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 사회복지와 지방분권	17
제1절 복지분권 관련 추진 정책	19
제2절 복지분권 정책의 쟁점과 평가	30
제3절 복지분권에 관한 선행연구 검토	38
제3장 2005년 국고보조 복지사업 지방이양 사례 분석	45
제1절 복지사업 지방이양 내용과 분석 범위	47
제2절 지방이양 복지사업의 변동	54
제3절 지방이양 이후 지자체 복지예산의 변화	67
제4장 국고보조 복지사업 개편과 지방이양	77
제1절 국고보조 복지사업 현황	79
제2절 국고보조 복지사업 개편 원칙과 방향	84

제3절 국고보조 복지사업 국가사업 전환	97
제4절 국고보조 복지사업 지방이양	106
제5절 국고보조 복지사업 개편 추진 방안	112
 제5장 복지사업 지방이양과 재정분권	119
제1절 지방이양사업에 대응하는 세수의 이양	121
제2절 중앙에서 지방으로 세수 이전 방식	146
제3절 지방이양 이후 재정분권화 방안	152
 제6장 결론	157
제1절 결과 요약 및 시사점	159
제2절 정책 제언	163
 참고문헌	165

표 목차

〈표 2-1〉 역대 정부의 지방분권 추진 체제	31
〈표 3-1〉 지방이양 대상 사업 선정 기준	49
〈표 3-2〉 부처별 국고보조사업 정비 방안(2005년)	50
〈표 3-3〉 2005년 보건복지부 지방이양사업 목록	51
〈표 3-4〉 지방이양 복지사업 수의 자치단체별, 연도별 현황	54
〈표 3-5〉 A광역시 지방이양 복지사업의 변경 내용(2006~2016년)	56
〈표 3-6〉 4개 기초자치단체 지방이양 복지사업의 변경 내용(2006~2016년)	58
〈표 3-7〉 지방이양 복지사업 예산(E+F) 중 분권교부세(F) 비율의 연도별 현황	62
〈표 3-8〉 지방이양 복지사업에 할당된 분권교부세 비율(F/C)의 연도별 현황	63
〈표 3-9〉 지방이양 복지사업 예산(E+F) 대비 분권교부세(C) 비율의 연도별 현황	64
〈표 3-10〉 A광역시 복지예산 재원의 연도별 현황	68
〈표 3-11〉 4개 기초자치단체 복지예산 재원의 연도별 현황	73
〈표 4-1〉 지방자치단체에 교부하는 국고보조금 현황(2019년 당초 예산)	80
〈표 4-2〉 국고보조 복지사업 현황(2019년 추경예산 포함)	82
〈표 4-3〉 총무처의 직제 기준 기능 분류 사례(1994)	89
〈표 4-4〉 국가사업 전환 대상 국고보조 복지사업 현황	99
〈표 4-5〉 국가사업 전환의 우선순위와 내용	104
〈표 4-6〉 국고보조 유지가 필요한 복지사업 현황(2019년 추경 포함)	107
〈표 4-7〉 지방이양이 필요한 복지사업 현황(2019년 추경 포함)	109
〈표 4-8〉 국고보조 복지사업 개편에 따른 재정 부담 변화(2019년 예산 기준)	110
〈표 5-1〉 연도별 중앙과 지방재정의 규모 변화	121
〈표 5-2〉 연도별 중앙과 지방정부 총 재정 사용액 변화	122
〈표 5-3〉 국가와 지방정부의 재정 사용액(통합재정 지출액 기준)	123
〈표 5-4〉 지방정부 세입 순계예산 변화 추이(2016~2018년)	126
〈표 5-5〉 연도별 지방재정자립도 변화 추이	127
〈표 5-6〉 지방재정자립도 분포(2018년 기준)	127

〈표 5-7〉 지방재정자립도 현황(2018년 기준)	128
〈표 5-8〉 지방세 세목 및 비율	129
〈표 5-9〉 지방세 세목별·시도별 규모(2018년 기준)	130
〈표 5-10〉 (계속) 지방세 세목별·시도별 규모(2018년 기준)	131
〈표 5-11〉 2018년도 세외수입 총규모 현황(총계)	132
〈표 5-12〉 2018년도 세외수입 단체별 규모 현황(총계)	132
〈표 5-13〉 지방정부별 인건비 구성 비율	133
〈표 5-14〉 인건비 미해결 지방정부 수	134
〈표 5-15〉 연도별 국고보조사업의 규모와 지방자치단체 부담 비율 추이(2014~2018년) ..	135
〈표 5-16〉 광역정부별 지방세, 교부세, 보조금 현황(2018년 기준)	136
〈표 5-17〉 연도별 지방교부세 교부 현황	138
〈표 5-18〉 한국과 일본의 지방 예산 구성비 변화 추이	142
〈표 5-19〉 한국과 일본의 국세 대 지방세 구성비 변화 추이	143
〈표 5-20〉 한국과 일본의 지방세입 구조 비교	144

그림 목차

〔그림 3-1〕 지방이양 복지사업의 자원 구조	61
〔그림 3-2〕 지방이양 복지사업 예산과 분권교부세의 연평균 증가율(2006~2014년)	66
〔그림 3-3〕 A광역시 사회복지예산 및 자원 구조의 변화	70
〔그림 3-4〕 4개 기초자치단체 사회복지예산 및 자원 구조의 변화	75
〔그림 3-5〕 4개 기초자치단체의 전체 국고보조금 대비 사회복지 국고보조금 비율	76
〔그림 4-1〕 국가사무, 자치사무 구분을 위한 복지사업의 유형	94
〔그림 4-2〕 국가사업 전환 대상 복지사업의 유형 및 전환의 우선순위	102
〔그림 5-1〕 국세와 지방세 조세 구조	124
〔그림 5-2〕 연도별 지방세 비율 현황	125

Abstract <<

Devolution of Social Welfare Programs: Issues and Policy Alternatives

Project Head: Chung, Hong won

The purposes of this study are to: (1) critically review the consequences of devolution of social welfare programs in 2005; (2) analyze the status and problems in state subsidy welfare programs, and; (3) suggest reform alternatives for local government welfare programs.

The reform of the state subsidy program is not only the adjustment of individual program, but also the reorganization of government functions for the promotion of local autonomy and the establishment of coordinated relationship between the central and local governments.

Local government welfare programs can be divided into three categories: state programs, local programs and state-local collaborative programs. State programs should be converted to central government programs and local programs should be devolved to local governments. Finally, state-local collaborative programs should remain under state subsidy.

***Key words:** devolution of social welfare programs, state programs, local programs, state-local collaborative programs

1. 연구 목적

이 연구는 사회복지 분야 국고보조사업 지방이양 등을 포함한 제도 개편의 원칙과 방향 모색, 대안 제시를 목적으로 함. 연구 목적을 위하여 연구의 범위와 내용은 다음과 같이 3가지로 정리할 수 있음. 첫째, 2005년 추진된 복지사업 지방이양의 결과를 비판적으로 재검토하고 정책적 시사점을 도출함. 둘째, 사회복지 분야 국고보조사업 현황과 문제점을 분석하고, 국고보조금 및 보조사업의 개편을 위한 대안을 제시함. 셋째, 사회복지 분야 보조사업 지방이양에 따른 추가 재원 확보 방안을 검토하고, 이를 토대로 복지 재정분권을 위한 대안을 제시함.

2. 주요 연구 결과

가. 2005년 복지사업 지방이양

2005년 복지사업 지방이양에 대한 사례 분석 결과, 대상 사업 선정 기준과 원칙이 불분명하고 일관성이 미흡함. 중앙-지방의 기능을 조정하는 방식이 아니라 지방이양 예산 규모에 맞추는 방식으로 사업을 선정함. 지방이양사업 일부가 다시 국고보조사업으로 환원되기도 하였으며, 지방이양사업과 동일한 또는 유사한 국고보조사업을 신설·확대하여 지방분권을 약화시키는 결과를 초래함.

지방이양 복지사업의 재원 확보 방안으로 분권교부세를 신설함. 지방이양 시행 직후에 분권교부세는 지방이양사업의 재원으로서 의미 있는

4 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완

역할을 하였으나, 시간이 지남에 따라 그 역할이 약화되어 지방재정의 악화 요인으로 작용함.

복지사업 지방이양 시행 이후 역설적으로 지자체 사회복지예산은 의존재원의 비중은 증가한 반면에 자체재원 비중은 감소함. 의존재원 비중 증가는 국고보조금의 급격한 증가에 기인하며, 특히 기초자치단체의 경우에는 국고보조사업의 분담비 성격을 지닌 시도비 보조금의 동반 확대가 원인임. 사회복지 분야의 국고보조금 증가는 복지정책에 대한 지방자치단체의 결정권을 약화시키고 중앙정부에 대한 의존성을 심화시킴.

나. 국고보조 복지사업 개편 방안

국고보조 복지사업 개편은 국가사무와 자치사무를 구분하는 것이 선결되어야 함. ‘효율성 원칙에 따른 배분 기준’과 ‘목표에 따른 중앙과 지방의 역할 구분 기준’에 따라 복지사업을 유형화하고, 이를 근거로 국가사무, 자치사무, 그리고 공동사무를 구분하는 원칙을 제시하였음.

국고보조 복지사업의 개편은 ①국가사무는 국가사업으로 전환, ②자치사무는 지방으로 이양, ③공동사무는 국고보조사업 유지라는 3가지 방안으로 정리함. 총 120개 국고보조 복지사업 중에서 8개 사업은 국가사업으로 전환, 61개 사업은 국고보조사업 유지, 51개 사업은 지방으로 이양하는 것이 적절함. 국고보조 복지사업 개편에 따라 중앙정부의 국비와 지방자치단체의 지방비 추가 부담을 합산하면 2019년 예산을 기준으로 중앙정부의 국비 부담이 8321억 원 증가할 것으로 예상됨.

다. 복지사업 지방이양과 재정분권

복지사업 지방이양으로 부족한 지방 세수의 확충은 필수임. 가장 유력한 대안은 지방세 목으로 목적세(사회복지세)를 신설하는 것이나 실현 가능성이 매우 낮음. 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방식과 함께 지방소득세·지방소비세의 과세율을 높이는 것이 현실적 대안임. 다만 이 상황에서 징세는 현행을 유지하되 중앙에서 징수지 원칙에 따라 지방으로 세원을 배분할 때 지방정부에서는 사회복지의 항목에만 지출할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

3. 결론 및 시사점

국고보조 복지사업 개편은 단순히 개별 사업 단위의 조정이 아니며, 자치분권 제고와 정부 간 관계 정립을 위한 기능 조정이어야 함. 중앙 및 지방의 역할 분담을 전제로 국가사무와 자치사무를 구분하는 것이 선결되어야 하며, 이를 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 조정하고 체계화하는 것임.

국고보조사업을 국가사업으로 전환하는 경우에 지방자치단체는 동일한 또는 유사한 사업을 신설하지 않아야 함. 동일한 맥락에서 국고보조사업을 자치사무로 전환하여 지방으로 이양한 경우에 중앙정부는 역시 동일한 또는 유사한 사업 신설을 금지해야 함. 국가사무와 자치사무의 구분에서 예외가 되는 복지사업의 신설과 확장을 금지할 수 있는 법령 마련이 필요함.

*주요 용어: 사회복지사업, 국고보조사업, 지방이양, 국가사무, 자치사무.

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경과 필요성

1995년 지방자치제가 시행되었고, 2005년에 포괄적인 지방분권이 추진되면서 사회복지 분야에서 대대적인 지방이양이 이루어졌다. 그러나 사회복지 분야에서 자치분권이 제대로 이루어지고 있는가에 대해서는 회의적인 평가가 지배적이다. 지방이양 이후 사회복지제도의 급격한 확대 과정에서 중앙집권적 정책 결정과 사업 추진 관행은 여전히 지속되고 있다. 이러한 문제는 지역 특성이나 주민 욕구에 따라 제공되어야 하는 사회서비스 분야에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 장애인복지의 경우 많은 사업이 지방정부로 이관되었지만 여전히 중앙정부에 의한 획일적이고 집단적인 정책이 중심이 되고 지방자치단체는 단순히 집행하는 하향적 정책 체계를 유지하고 있다(김병규, 이곤수, 2010, pp. 481-482). 노인 돌봄의 경우에도 국민건강보험공단 중심의 노인장기요양보험제도와 지방자치단체의 노인복지서비스가 분절되어 있다. 관계 법령에 지방자치단체가 지역사회 노인복지의 책임 주체로 의무가 부여되어 있지만, 중앙정부의 정책을 단순히 집행하는 수준의 역할에 머물고 있다(최정호, 남성진, 이재모, 2015, pp. 216-217).

이러한 문제는 사회복지 분야에 한정되지 않는다. 공공사무의 배분은 중앙정부 위주로 되어 있으며, 국가 재정수입의 약 80%는 국세로 이루어지고 있다는 점에서 지방세 수입을 확충할 수 있는 여력은 사실상 전무하

다. 또한 조례제정권도 범위가 한정적이어서 사실상 지방자치단체의 거의 모든 업무가 중앙정부로부터 내려오는 지시에 의해 이루어지고 있는 실정이다(박종관, 이태중, 2014, p. 190). 이러한 이유 때문에 역대 정부에서는 꾸준히 지방분권을 추진하였으나, 정치적 수사(rhetoric)에 그칠 뿐 실질적인 분권이 이루어졌는가에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다.

2017년 집권한 문재인 정부는 강력한 지방분권 추진 의지를 천명하였다. 특히 집권 첫째 지방자치의 날 기념사에서 대통령은 연설을 통해 지방분권을 위한 개헌을 추진하고 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권뿐만 아니라 자치복지권까지 4대 지방자치권으로 규정하고 이를 헌법화하겠다고 선언하였다(청와대, 2017). 또한 분권 정책에 있어 연방제 수준에 버금가는 강력한 지방분권을 추진하겠다고 목표를 제시하고 있다(한국지방자치학회, 2018, p. 34).

2. 연구 목적

재정분권과 자치분권의 추진을 본격적으로 모색하고 있는 상황에서 복지사업 지방이양 이후 지방분권에 대해 다시 살펴보고 비판적으로 평가할 필요가 있다. 이를 통해 복지사업 지방이양의 원칙과 방향성을 재검토하는 것이 중요하다. 이를 위해 먼저 참여정부의 복지사업 지방이양을 다시 평가하고자 한다. 또한 이러한 지방이양은 단지 사회복지만의 문제가 아니라 전체적인 지방분권 정책과도 연관되기 때문에 역대 정부의 지방분권 정책과 그 한계에 대해서도 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 앞으로 추진되어야 할 복지사업 지방이양의 원칙과 방향을 모색하여 대안을 제시하고자 한다.

이 연구의 목적은 현재 국정과제로 추진하고 있는 자치분권과 복지사업 지방이양에 대한 재검토를 통해 제도적 보완책을 모색하는 것이다. 이러한 연구 목적을 구체화하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 2005년 추진된 복지사업 지방이양과 이후에 추진된 후속 조치들의 결과를 재검토하여 정책적 시사점을 도출한다.

둘째, 현재 추진하고 있는 재정분권과 사회복지 분야 국고보조사업의 지방이양 방안을 분석하여, 이와 관련한 쟁점과 문제점을 정리한다.

셋째, 복지사업 지방이양의 쟁점과 문제점을 기반으로 제도적 보완을 위한 대안을 모색하여 제시하고자 한다.

그런데 연구를 진행하는 과정에서 당초 제시한 연구 목적에 변화가 있었다. 우선, 현 정부에서 기획재정부와 행정안전부 중심으로 추진하고자 하는 재정분권과 복지사업 지방이양 방안이 제시되지 않았다. 복지사업 지방이양 방안은 연구 종료 이후에 발표될 것으로 예상되며, 따라서 이 연구는 정부가 추진하려는 복지사업 지방이양 방안을 검토하여 제도적 보완책을 제시하려는 의도에서 복지사업 지방이양 방안을 마련하여 제시하는 것으로 연구 목적을 변경하고자 한다.

연구 범위를 복지사업 지방이양에서 국고보조 복지사업 개편으로 확장하는 것이 적절하다. 복지사업 지방이양은 국고보조사업 개편 방안의 일부이며, 따라서 자치사무와 국가사무 구분을 토대로 국고보조 복지사업 개편 전반에 대한 분석과 대안을 제시하였다. 또한 복지사업 지방이양은 자원 확보를 위하여 지방재정 개혁과 불가분의 관계에 있다는 점에서 재정분권에 대한 논의를 추가하였다.

이러한 상황 변화를 반영하여 이 연구의 목적을 다음과 같이 정리하고자 한다.

첫째, 지방자치단체를 대상으로 하는 사례 분석을 통해 2005년 추진된

복지사업 지방이양의 결과를 재검토하고, 정책적 시사점을 도출한다.

둘째, 사회복지 분야의 국고보조사업 현황과 문제점을 분석하고, 국고 보조 복지사업 개편을 위한 대안을 모색하여 제시한다.

셋째, 복지사업 지방이양에 따른 재원 확보 방안을 검토하고, 이를 토대로 복지재정분권을 위한 대안을 제시한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이 연구의 내용은 ‘복지분권 추진 정책과 선행연구 검토’, ‘2005년 복지사업 지방이양 결과 분석’, ‘국고보조 복지사업 개편 방안’, 그리고 ‘복지사업 지방이양에 따른 재정분권’의 4부분으로 구성하였다.

1. 복지분권 추진 정책과 선행연구 검토

참여정부 이후 복지분권과 관련하여 추진한 국고보조 복지사업 지방이양, 사회서비스 바우처 사업, 주민생활 지원 서비스 개편, 사회보장사업 협의 조정, 유사·중복 복지사업 정비 등의 정책을 개괄하였다. 또한 역대 정부의 지방분권 및 복지분권의 쟁점과 문제점을 검토하였다. 마지막으로 복지분권에 대한 선행연구를 검토하여 정리하였다.

연구는 주로 문헌 분석을 통해 진행하였다. 가장 먼저 참여정부 이후 정부가 발표한 정책 자료와 연구보고서를 활용하였으며, 복지사업 지방이양과 재정분권, 복지사무에 대한 선행연구를 검토하여 정리하였다.

2. 2005년 복지사업 지방이양 결과 분석

2005년에 국고보조 복지사업 중에서 지방으로 이양된 사업이 지방이양 이후에 어떠한 변화를 보이고 있는지, 지방이양사업의 재원 확보를 위한 분권교부세는 복지사업 재원으로서 의미가 있었는지 확인하고, 복지사업 지방이양 이후 지방자치단체 복지재정의 변화를 검토하였다. 이러한 검토와 분석을 통해 복지사업 지방이양의 결과를 정리하였으며, 특히 지방자치와 복지분권의 관점에서 복지사업 지방이양을 평가하였다.

지방이양 복지사업의 변화를 분석하기 위해 자치단체의 예산서(세출예산 명세서, 세입예산 명세서)를 활용하였다. 시·군·구 기초자치단체 중에서 인구 규모로 중위수에 해당하는 지자체를 선정하여 사례 분석을 진행하였다. 시와 군은 각각 2개를 선정하였으며, 자치구 사례 선정을 위한 예산서 검토 결과 광역시 본청 사례를 분석할 필요가 있다고 판단하였다. 자치구 예산서에 지방이양사업은 별도로 구분되어 있지 않고 광역시 보조사업으로 분류되어 있었기 때문이다. 사례 분석은 광역시 1개, 시 2개, 그리고 군 2개 등 5개 자치단체를 대상으로 하였다.

사례 분석은 복지사업 지방이양이 시행된 다음 해인 2006년부터 2016년까지의 기간을 대상으로 하였다. 복지사업 지방이양이 시행된 이후 예산 편성이 완료된 것은 2005년 추가경정예산이며, 분권교부세가 내국세의 0.83%에서 0.94%로 상향 조정된 것이 2006년이다. 따라서 분석의 일관성을 위해 당초 예산을 기준으로 2006년 예산부터 분석을 하였다. 또한 분권교부세는 2014년까지 시행되었으며, 2015년에 폐지되면서 지방이양사업은 명실상부하게 자체사업이 되었다. 분권교부세 폐지 이후 지방이양사업의 변화를 보기 위하여 분석 기간을 2016년까지로 하였다.

3. 국고보조 복지사업 개편 방안

국고보조 복지사업 개편과 관련하여 국고보조금과 국고보조사업 현황, 개편의 원칙과 방향성을 정리하고, 이를 토대로 개편 대안을 검토하여 제시하였다. 또한 국고보조 복지사업 개편을 추진하기 위한 전략과 후속 조치를 검토하였다.

국고보조금과 국고보조 복지사업의 현황 정리는 재정정보 공개 시스템(openfiscaldata.go.kr)과 국고보조금 관리 시스템(www.gosim.go.kr)의 데이터를 활용하였다. 중앙정부 예산을 세부 사업 단위로 추출하고, 사회복지 분야(080)의 사업을 정리하였다. 추출된 사업 정보 중에서 자치단체 자본보조와 자치단체 경상보조를 구분하여 데이터 세트를 구축하였다. 구축된 데이터의 세부 사업 항목을 근거로 국고보조금 관리 시스템에서 내역사업별로 보조사업 현황을 추출하였다. 내역사업별로 추출한 이유는 국고보조사업에 각 지방자치단체가 분담하는 재원 규모를 사업별로 정리할 수 있기 때문이다.

국고보조 복지사업 개편의 원칙과 방향성은 선행연구 검토와 연구진 회의를 통해 정리하였다. 이후에 국고보조 복지사업 개편 방안을 모색하여 대안을 제시하였다. 개편 방안의 초안을 작성하고, 이를 전문가 자문 회의를 통해 수정, 보완하였다. 자문회의를 통해 당초 복지사업 지방이양에서 국고보조 복지사업 개편 방안으로 연구 내용이 확대되었다. 국고보조 복지사업 개편 방안은 국가사업 전환, 국고보조사업 유지, 그리고 지방이양의 세 가지로 정리하였다.

4. 복지사업 지방이양에 따른 재정분권

재정분권에 대한 논의는 지방자치단체 재정 현황 분석, 지방세 수입 구조 검토 그리고 재정분권 대안 제시 등의 내용으로 구성하였다. 지방자치단체 재정 분석은 지방재정 통합 공개 시스템(lofin.mois.go.kr)에서 추출된 데이터와 시스템의 데이터를 정리한 ‘지방자치단체 통합재정개요’를 활용하였다. 재정분권 방안은 초안을 작성한 이후에 연구진 회의와 전문가 자문회의를 거쳐 수정·보완하였다.

제 2 장

사회복지와 지방분권

제1절 복지분권 관련 추진 정책

제2절 복지분권 정책의 쟁점과 평가

제3절 복지분권에 관한 선행연구 검토

제1절 복지분권 관련 추진 정책

1. 국고보조 복지사업 지방이양

2003년부터 노무현 정부에서 추진된 지방분권은 그 이전의 분권 정책과 다르게 실효성을 높이기 위한 실질적인 정책으로 추진되었다(이현주, 유진영, 권영혜, 2007). 대통령 자문기구였던 정부혁신지방분권위원회(이하 분권위원회)가 마련한 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’에 따라 같은 해 지방분권특별법이 제정되고, 2005년까지 지방일괄이양법안이 마련되고 지방정부의 예산 자율성을 제약하던 예산편성지침과 지방채발행 승인제를 폐지하는 등 법제도적 정비가 진행되었다. 이러한 과정에서 관건은 지방정부를 통제하고 지방정부의 재정 운용 자율성을 훼손하는 국고보조금 제도의 개혁이었다. 국고보조금은 지방의회가 구성된 1991년 이래 지방분권이 추진되던 시점이었던 2004년까지 6배 이상 증가하였고, 이에 따라 지방재정에서의 비중 역시 크게 증가하면서 국가보조사업의 개혁이 지방분권의 주요한 과제로 제기되었다(구인회, 양난주, 이원진, 2009b). 특히 당시 많은 사회복지사업이 국고보조사업으로 이루어지면서 지나치게 세분화된 지원 방식으로 인해 지역복지사업의 경직성과 비효율성의 문제를 발생시키는 원인으로 지적되고 있었던 것이다(오연천, 박채기, 김상현, 오영균, 이원희, 2007, p. 109).

분권위원회는 선지방이양 후준치사업 선정 방식으로 국고보조사업에

대한 대대적인 정비를 추진하였고, 이 과정에서 사회복지 영역이 두드러졌다(박병현, 2006). 당시 전체 국고보조사업 중에서 보건복지부의 사업이 4분의 1이 넘을 정도로 타 부처와 비교해서도 상당히 많은 사업들이 국고보조사업의 형태로 이루어져 왔고, 지방으로 이양된 사업의 비율도 복지부 전체 사업 대비 40% 이상이어서 역시 다른 부처에 비해 많은 사업의 이양이 이루어졌던 것이다. 예산 측면에서도 기초생활급여나 의료급여처럼 중앙정부 사업의 성격이 강한 주요 사업을 제외하면 역시 40% 이상이 이양에 포함되었다. 당시 전체 지방이양사업 규모에서도 보건복지부 사업이 45% 이상이었고, 재정적으로는 62%에 달하는 정도였다(구인회, 양난주, 이원진, 2009b).

사회복지사업 지방이양 이후 지역의 자율적인 복지정책이 발달하기보다는 모호한 사무 배분으로 인해 지방정부의 역할이 여전히 불분명한 가운데 재정적으로는 오히려 이전의 국고보조금 사업이었을 때보다 지속적으로 부담이 증가하게 되어 사회복지사업이 위축되는 문제가 나타나게 되었다. 이에 더하여 그 이후의 정책들이 이러한 문제를 해소하고 지역의 자율성을 증진하는 방향이 아니라 거꾸로 지방의 부담을 더욱 가중하고 지역의 역할을 더욱 제한하는 방향으로 전개되었다.

이러한 정책의 퇴행적 경향성은 사회서비스를 중심으로 한 복지정책이 확대되는 과정에서 나타났기 때문에 더욱 모순적이다. 다시 말해 전체 국가 정책에서 사회복지정책의 규모는 지속적으로 늘어났지만 그 과정에서 지방정부의 부담을 더욱 늘리고 그 역할을 제한하다 보니 정책의 확대에 따라 그만큼 일선에서 자율적이고 유연한 운영으로 체감도를 높이기보다 더욱 파편적이고 경직되어 그 효과성도 제한적인 모순이 반복되고 있는 것이다. 이러한 문제는 우선적으로 확대되는 복지급여에 대한 지방재정 부담의 확대로, 그리고 사회서비스제도 도입이 오히려 중앙집권적 형태

로 이루어지는 문제로 나타났으며, 지방정부의 정책 효율성을 높이기 위한 전달체계 개혁의 실패와 지방 중심의 정책 발전을 억누르는 유사·중복 사업 정비 사업으로 더욱 두드러졌다고 할 수 있다.

2. 사회복지 확대와 지방분권의 퇴행

사회복지사업의 지방이양 이후 지방이양사업의 재정 지원으로 도입되었던 분권교부세의 증가율이 이양된 사업 예산의 증가율을 밑돌아 사회복지사업에 대한 지방재정의 부담이 지속적으로 증가하게 되었다. 하지만 지방이양 이후 중앙정부의 복지정책 역시 지속적으로 증가하였고, 이러한 사업의 증가에 따른 지방비 부담이 급격하게 증가하고 있다. 전체적으로 2004년 이후 국고보조사업에서도 지방비 부담 비율이 지속적으로 증가하고 있고, 이에 따라 지방자치단체의 자체사업 예산 비중은 하락하는 결과가 빚어지고 있다(이현주, 유진영, 권영혜, 2007, p. 29). 결과적으로 복지 분야에서 지방분권이 퇴행하고 있는 것이다.

이러한 지방재정 부담의 증가는 일반적인 사무 배분의 기준에도 어긋나는 것이다. 지방이양 과정에서도 중앙정부의 책임성 때문에 국고보조사업으로 남아 있던 기초생활보장급여와 의료급여는 물론이고, 노인 하위 소득자 70%에 전국적으로 균일한 기준으로 지급되는 제도인 기초노령연금을 도입하면서도 국가사무적 성격이 분명함에도 불구하고 기준보조율에 의해 상당한 규모의 지방재정 부담을 요구하게 된 것이다(구인회, 양난주, 이원진, 2009b, p. 75). 게다가 기초생활보장급여에 적용되던 국고보조율(80%)보다 기초노령연금의 보조율을 더 낮게 설정(70%)하여 오히려 지방재정 부담의 증가를 더욱 가속화하고 있다(구인회, 양난주, 이원진, 2009a, p. 100).

복지 확대에 따른 지방분권의 퇴행 경향은 사회서비스 부문에서 더욱 심각하게 나타났다. 일반적으로 전국적으로 균일한 기준으로 형평성 있는 보장의 필요성이 큰 소득보장은 중앙정부의 책임으로 보는 경향이 강하지만 개별적이고 지역적인 욕구의 특성이 큰 사회서비스는 지방정부 중심의 정책 필요성을 높게 보는데, 우리나라에서 사회서비스가 본격적으로 제도화되면서 지방정부의 역할을 늘리는 방식이 아니라 오히려 그 역할을 제한하는 중앙집권적 방식으로 도입된 것이다.

먼저 2007년에 도입된 사회서비스 전자바우처 사업은 노인돌보미 사업, 장애인활동보조 사업, 산모·신생아도우미 사업, 가사·간병도우미 사업 등 주로 개별 급여별 바우처 사업 형태의 국고보조사업으로 도입되었다. 사회서비스의 취지에 맞게 지방정부가 스스로 사업을 기획하여 시행할 수 있는 지역사회서비스 투자 사업도 있었지만 그중에서도 중앙정부의 설계 사업을 지역에서 선택하는 지역 선택형 사업과 자체 개발하는 지역 개발형 사업이 구분되어 있었고, 지역개발형 사업도 보건복지부의 승인을 받아 실시할 수 있어 역시 중앙 통제적인 성격이 있었다. 즉, 기존의 취약계층 중심 사회복지서비스 사업의 상당수가 지방으로 이양되었지만 그 이후 더욱 보편성을 가지고 확대된 사회서비스제도는 다시 국고보조 사업 형태로 도입되어 사실상 복지분권을 무력화하고 있는 것이다. 2014년까지 유지되었던 분권교부세를 기준으로 비교해 보면 분권교부세의 사회복지 항목은 17개 시·도 총액이 7000억 원이 안 되지만, 같은 해 바우처 사업의 규모는 7500억 원에 달해(김보영, 2016, p. 37) 지방이양된 것 이상의 사회서비스 사업이 바우처 사업이라는 국고보조사업으로 확대된 셈이다.

노무현 정부에서 3년간의 시범사업을 거쳐 2008년 시행된 노인장기요양보험은 이러한 ‘재중앙화’의 경향성을 더욱 고착화하고 있다. 고령화에

따라 사회서비스에서 가장 규모가 크고, 또 지속적으로 확대될 수밖에 없는 노인 돌봄 부문의 가장 중추인 장기요양보험제도를 도입하면서 관리·운영기구를 지자체가 아닌 보건복지부 산하의 중앙집중적 조직 체계를 갖춘 건강보험공단으로 설정한 것이다. 결국 사회복지사업 지방이양이 지역 특성에 맞는 복지에서 지방정부의 주체적인 역할을 강화하려는 것이었다고 한다면 그 중심이 되어야 할 사회서비스를 제도적으로 확대하면서 오히려 지방정부를 배제하고, 중앙집권적 통제를 강화하는 상충된 선택을 한 것이다(남찬섭, 2009).

정리하자면, 노무현 정부의 사회복지사업 지방이양은 지방정부의 주체적 역할을 강화하려는 의도가 있었겠지만 사회복지제도의 확대 과정에서 나타난 정책적 선택은 그 정반대의 퇴행을 가져왔다고 할 수 있다. 일반적으로 중앙정부의 책임으로 인식되는 소득보장형 급여에서도 지방정부의 부담을 크게 증가시켜 오히려 자체사업의 여지를 축소시켜 왔으며, 지방정부가 주된 역할을 해야 할 사회서비스를 제도적으로 확대하면서는 오히려 중앙정부의 통제력을 확대하고, 지방정부를 배제하는 구조를 만들어 왔다. 다시 말해, 사회복지사업의 지방이양 이후로 사회복지 부문에서 지방정부의 역할이 정착되기보다는 오히려 더욱 모호해지고 취약해지는 모순적인 상황이 벌어지고 있는 것이다.

3. 주민생활 지원 서비스 개편과 한계

우리나라에서 최초로 전국 단위로 추진되었던 지방정부의 사회복지 전달체계 개혁은 2006년에 추진된 주민생활 지원 서비스 체계 구축이라고 할 수 있다. 당시 보건복지부에서 사회복지사무소 시범사무소를 추진 중이었는데, 대구에서 발생한 4세 장애아 사망 사건을 계기로 2005년 2월

대통령 주재 국무회의에서 사회복지 전달체계 개선 방안이 보고되었고, 그해 9월 관계부처 합동으로 발표한 복지정책 종합 계획인 ‘희망한국21’에 전달체계 개편안이 담기면서 이후 행정자치부가 지방행정 개편 차원에서 주도하기 시작하여 2006년 주민서비스혁신추진단이 설치되어 주민생활 지원 서비스 체계가 본격적으로 추진된 것이다(강혜규, 2007, pp. 11-12).

이전의 지방정부 복지서비스가 주로 저소득 취약계층을 중심으로 한 생계형 지원이었다면 주민생활 지원 서비스 전달체계는 복지뿐 아니라 보건, 주거, 고용, 평생교육, 생활체육, 문화, 여가 등 이른바 8대 주민 밀착형 서비스를 주민생활지원국으로 통합하는 복지행정 기능의 전환을 의미하는 것이었다(황미경, 2010). 그래서 주민생활 지원 서비스는 “지방자치단체 및 행정기관이 생산하여 주민들의 생활 불편을 덜어 줄 수 있도록 공급하는 모든 서비스”로 개념화되었고, 주민생활 지원 서비스 체계는 “지방자치단체라는 지역적 공간 내에서 생산·제공·소비되는 행정서비스”로 정의되었다(김병국, 김필두, 2007, p. 8). 다시 말해 주민생활과 관련된 서비스 영역을 포괄적으로 통합함으로써 지방자치단체가 주민을 위한 종합적이고 통합적인 행정을 할 수 있도록 하는 것이 개편의 목적이었다고 할 수 있다.

이러한 주민생활 지원 서비스 개편은 2006년 7월부터 단계적으로 시작하였다(이현주, 유진영, 권영혜, 2007). 53개 시·군·구를 시작으로 2007년 1월부터는 전국으로 확대되어 조직 구조, 인력 배치, 업무 분담, 업무 간 연계 등 총체적인 변화가 이루어지는 것이었다. 시·군·구 본청은 사업 기획, 관리, 조사 등의 기능을, 읍·면·동은 접수, 상담, 서비스 연계, 사후 관리를 담당하고, 본청은 주민생활지원국(과)으로, 읍·면·동은 주민생활담당으로 조직하였다(김진우, 강혜규, 최영식, 노수현, 2009). 시·

군·구 중 국(局) 체계를 운영하는 곳은 주민생활지원국으로 주민생활 지원 기능을 통합하고, 그렇지 않은 곳은 주민생활 지원 관련 과를 병렬적으로 배치하도록 하면서 주민생활지원과가 총괄 기능 주무를 수행하도록 하였다(김병국, 김필두, 2007).

하지만 문제는 지방자치단체를 주축으로 하는 전달체계 개편이 정작 지자체와의 공감 속에서 추진되지는 못했다는 것이다. 1차 시범사업 지역을 대상으로 한 설문조사에서 이러한 전달체계 개편에 대해 공감한다는 공무원의 응답이 40%도 되지 않았으며, 의도한 이른바 8대 서비스의 통합 효과에 대해서는 30%가 약간 넘는 공무원만이 긍정적으로 응답하였다(김병국, 김필두, 2007). 상황이 이러하다 보니 2008년 정권 교체의 영향으로 전국 단위의 복지 전달체계 개편은 완료가 되지 못하였고, 그다음 2010년 지방선거로 인해 다수의 지자체장이 교체되면서 다시 조직 개편이 추진되는 경우가 많았다(이진, 2011).

또한 개혁의 취지대로 주민생활에 대한 전반적이고 포괄적인 지방자치 단체의 지원 체계가 이루어졌는가에 대한 평가는 대체적으로 회의적이다(김병국, 김필두, 2007; 이진, 2011; 이현주, 유진영, 권영혜, 2007). 보건, 복지, 고용, 문화, 여가 등 8대 서비스를 하나의 부서로 통합하는 개편에도 불구하고 통합적 효과가 나타나기보다는 단순한 부서 재배치에 그치고 있었다. 본청에 서비스 연계팀과 통합조사팀을 신설하였지만 오히려 일선 읍·면·동과 분리되어 현장성이 떨어졌으며, 통합조사팀은 자산 조사에 집중하게 되고, 서비스는 여전히 민간 개별 기관을 중심으로 제공되어 통합성이 증진되는 것에도 한계가 있었다(서울복지재단, 2008; 이현주, 유진영, 권영혜, 2007). 또한 개편 과정에서 지방자치단체의 주체적 역할이 없다 보니 스스로 통합성이나 효율성을 증진시키기 위한 조치와 노력이 있었어야 하지만 국이나 과의 배치와 명칭이 변경된 것 이외의

변화는 대부분 찾아보기 어려웠으며, 새롭게 이루어진 역할 분담은 경계가 명료하지 않아 상호 간 업무 중복이나 책임 회피, 업무 떠넘기기 식의 부작용이 나타나고 있었다(김병국, 김필두, 2007).

결국 사회복지사업 지방이양에 이어서 지방자치단체가 포괄적이고 통합적으로 복지행정을 추진할 수 있도록 하는 전달체계 개편이 추진되었지만 그 취지와는 다르게 지자체의 주체적 역할에 대한 고려 없이 중앙정부의 일방적인 정책으로 추진되었던 것이다. 그러다 보니 추진 자체도 제대로 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 조직 개편 이상의 통합적인 효과도 제한적이었다. 결국 이러한 개혁에도 지역 주민들에게 최소한의 지역사회 생활을 담보하는 지방정부의 주체성이나 책임성에는 별다른 진전이 있었다고 평가하기 어려운 것이다.

4. 사회보장사업 협의·조정과 유사·중복 사업 정비

중앙정부의 지방정부 사회복지사업에 대한 보다 직접적인 개입과 통제가 이루어지기 시작한 것은 2012년 사회보장기본법 전면 개정에 따라 제 26조에 사회보장사업의 신설·변경에 대한 사전협의제를 도입하면서부터다. 이는 사업 목적, 정부 정책과의 정합성, 관련 법령의 규정 등을 근거로 취약계층의 욕구에 대응하기 위한 서비스, 저출산 극복 및 고령화 대응 등 국가사업에 대한 지자체의 추가 사업, 관련 법령에 지자체 재량 지원에 대한 근거가 있는 경우 신규 사업 신청을 동의하고, 기존 중앙부처 사업과 유사·중복에 해당되거나 사업 목적이 불분명한 경우 부동의를 한다고 명시하고 있다(사회보장위원회 사무국, 2015). 이러한 사회보장위원회의 협의·조정을 준수하지 않을 경우 지방교부세를 감액하는 등 강제할 수 있는 이행 수단도 확보하였다.

이와 같은 협의제도를 도입한 것은 사회복지에 대한 사회적 필요와 정치적 관심이 높아지면서 중앙부처들과 지자체에서 다양한 사회복지사업을 추진하게 됨에 따라, 이 과정에서 발생할 수 있는 비효율이나 혼란을 방지하기 위한 취지로 이해될 수 있다. 지자체에서 부적절하거나 체계적이지 못한 정책을 추진하는 데 대해 사회보장위원회가 협의·조정 과정에 개입함으로써 보다 합리적이고, 효과적인 정책으로 개선시킬 수 있는 효과도 기대할 수 있다. 실제 협의·조정 신청에 대해 매년 70~90%의 비율로 동의가 성립되어 대부분 조정과 합의가 이루어지는 것으로 나타나고 있다(사회보장위원회 사무국, 2016).

하지만 청년수당이나 청년배당과 같이 지방자치단체와 중앙정부 간 정치적 쟁점으로 부각되어 상호 간 갈등으로 비화된 경우도 나타났으며, 이러한 정치적 갈등의 이면에는 중앙과 지방 간의 재정 분담에 대한 이해의 갈등 역시 내재되어 있었다(남찬섭, 2016, p. 4). 결국 지방자치단체의 개별적인 사업에 대한 심의 기제로 작동하면서 헌법과 지방자치법상 자치권을 훼손하는 문제가 제기되고 있다(이찬진, 2017). 헌법재판소의 판례에서도 자치권을 법령에 의해 제한할 수는 있어도 자치권의 본질을 훼손할 수는 없다고 판시하고 있으며(2002헌라2 결정) 지방자치법에서도 중앙정부의 지도·감독 권한은 위임사무로 제한하고 있기 때문이다(제167조).

헌법과 지방자치법에서 자치사무로서 ‘주민의 복리에 관한 사무’를 포함하고 있는 점을 고려하면 이를 위한 지자체의 자체사업조차 중앙정부의 심의 절차 대상으로 삼고 있는 사회보장기본법은 근본적으로 헌법과 지방자치법에 충돌하는 문제를 가지고 있다(이찬진, 2017). 지방자치단체의 고유한 자치사무에 대해서는 국가와 지방자치단체가 동등하게 국민의 일정한 위임을 받은 주체라고 할 때 국가가 자치단체의 행정에 대해서

합법성을 감사할 수는 있어도 합목적성에 대한 감사는 자치권 침해가 된다는 것이다. 결국 지자체가 자체적으로 시행하는 주민 복지를 위한 사업에 대해 합목적성을 기준으로 교부세 감액과 같은 제재를 가하는 것은 헌법과 지방자치법에 충돌하는 문제를 가지고 있다.

이러한 중앙정부의 자치권 침해 문제가 보다 첨예하게 드러난 것은 2015년에 추진되었던 지자체 자체 사회보장사업에 대한 유사·중복 사업 정비였다. 전체 지방자치단체 사업의 25%, 예산의 15% 규모(약 1조 원)에 해당하는 사업이 정비 대상이 되었다(사회보장위원회 사무국, 2015). 사업 목적이나 기능이 동일하거나 유사하면서 사업의 대상이 전부 또는 일부가 일치하는 경우 유사성이 있다고 보고, 동일 대상자에 대한 동일한 목적 및 급여 유형의 사업이 존재하는 경우 중복성이 있다고 본 것이다. 이 역시 이행력을 확보하기 위하여 기초연금 부담액이나 지방교부세 감액, 지자체 합동 평가 반영 등의 수단을 동원하였다.

이러한 중앙정부의 조치는 사회보장사업 협의·조정 제도가 신설·변경되는 경우에만 적용이 가능하므로 이 제도가 도입된 2013년 이전 제도까지 모두 정비를 시도한 것으로 보이지만 결국 논란 끝에 끝까지 추진되지는 못하였다(남찬섭, 2016). 2015년 지방교부세법 시행령 개정을 통해 신설·변경 사업뿐 아니라 유사·중복 사업에 대해서도 지방교부세를 감액할 수 있도록 하는 방안을 추진하였으나 이에 대한 규정은 결국 삭제되었고, 그해 연말에는 지방자치단체가 정비의 필요성을 인정하는 경우에만 정리하는 것으로 지침이 소극적으로 변경되었다.

하지만 이러한 유사·중복 사업에 대한 정비는 그 취지대로 불필요한 낭비를 줄이고 복지사업의 효율성을 높인다는 긍정적 측면보다는 지방정부의 복지정책을 축소시키는 부정적 효과가 더욱 두드러졌다. 이 사업이 효율성을 높이기 위한 사업이었다면 정비로 인해 절감된 예산이 복지 사각

지대 보완 등 다른 복지사업에 투입되어야 했겠지만 정비 결과 주로 노인, 아동, 저소득층 등 취약계층의 복지는 크게 축소된 반면 절감된 재원이 어떤 더 효율적인 부분에 투입되었는지는 확인조차 되지 않았던 것이다(참여연대 사회복지위원회, 2016).

이러한 유사·중복 사업에 대한 정비는 지자체 사회복지예산의 급격한 증가를 배경으로 하고 있었다. 하지만 예산 총액 대비 두 배 이상의 비율로 증가한 지자체 복지예산 급증의 기본적인 원인이 무상보육, 기초연금과 같은 국가보조사업에 대한 매칭 예산에 기인하였다는 점에서 잘못된 접근이었다(이찬진, 2017). 이러한 측면에서 제대로 된 실증적 근거 없이 정비가 추진된다면 정책에 대한 불신과 복지 축소로 오도될 수 있다는 우려가 당시에도 제기되었는데(강혜규, 강신욱, 박세경, 정경희, 권소일 외, 2015), 이러한 우려가 현실로 나타났던 것이다.

요컨대 사회보장사업 신설·변경에 대한 협의·조정 제도나 유사·중복 사업에 대한 정비 사업은 급증하는 지방자치단체의 자체 복지사업을 보다 합리화하고, 효율화하기 위한 명분으로 추진되었지만, 결과적으로는 지방정부의 주체적인 복지정책의 발전을 억제하기 위한 기제로 작용하였다고 평가할 수 있다. 이러한 중앙정부의 개입은 지방정부 중심의 복지정책의 발전이 활성화되는 시점에서 통제적으로 이루어졌다는 점에서 발전을 억제하였을 뿐만 아니라 매우 부정적인 선례를 남겼다고 할 수 있다. 발전 초기의 정책이 다소 합리성과 체계성이 떨어진다고 하더라도 헌법과 지방자치법의 취지상 자치의 영역에서 자정적으로 조정되어야 했던 사항이지만 이를 명분으로 중앙에서 강제적 조정을 시도했다는 측면에서 여전히 얼마나 중앙집중적이고 권위주의적인 사고가 지배적이었는가를 보여 주고 있기도 하다.

제2절 복지분권 정책의 쟁점과 평가

1. 역대 정부의 지방분권 정책

지방분권은 비단 사회복지 영역만의 문제는 아니었다. 1991년 지방자치제가 부활하고 1995년 자치단체장 선출이 시작된 이후 지방자치 발전을 위한 지방분권은 매 정부마다 꾸준히 제기된 과제였다. 김영삼 정부에서는 국무총리훈령인 정부조직관리지침에 근거하여 지방이양합동심의회를 운영하였으나 김대중 정부에서부터는 지방분권 정책 기구를 대통령 소속으로 격상시켰다(한국지방자치학회, 2018, p. 23). 김대중 정부에서는 중앙 권한의 지방이양을 100대 국정과제 중 하나로 제시하고, 자치경찰제 도입을 포함시키면서 단위별 사무 이양을 추진하였다(박종관, 이태종, 2014, p. 198). 하지만 정책 추진 의지 이상의 구체적 목표가 제시되지 않았고, 이에 대한 정치적 지지도 그다지 높지 않아 그 성과도 크지 않은 한계가 있었다(금창호, 박기관, 2012, p. 67; 박종관, 이태종, 2014, p. 198).

반면 노무현 정부에서부터는 국가사무와 지방사무의 비율을 6 대 4로 조정하겠다는 목표를 제시하면서 중앙행정권한의 이양뿐만 아니라 특별 지방행정기관 정비, 자치경찰제 도입, 교육 자체 제도 개선 등을 내세우면서 지역의 균형 발전과 지방자치 역량 강화라는 추진 이념하에 지방분권의 제도화가 강력하게 추진되었다(금창호, 박기관, 2012, p. 67). 또한 이 정부에서는 지방분권 로드맵을 통해 지방분권특별법 제정, 제주특별자치도 출범, 주민투표·주민소환·주민소송제 도입, 사무의 포괄 이양 제도화 등을 추진하였다(박종관, 이태종, 2014, p. 198). 그래서 역대 정부의 지방분권 정책 추진에 있어 노무현 정부에서 처음으로 체계적인 설계

가 이루어졌다고 평가받고 있다(한국지방자치학회, 2018, p. 24). 하지만 앞서 사회복지사업 지방이양에서 살펴본 바와 같이 단위별 사무의 지방이양이 이루어지긴 했지만 행정적·재정적 지원이 제대로 수반되지 않아 오히려 지방이양에 대한 논의가 약화되는 측면도 있었다.

이명박 정부에서도 지방분권 확대를 100대 국정과제 중 하나로 선정하여 추진하면서 국도, 하천, 해양항만, 산림, 환경, 노동, 중소기업, 보훈 등 특정 기능별로 정비나 효율화를 추진하였다(금창호, 박기관, 2012, p. 67). 그리고 기존 지방분권특별법을 지방분권촉진에 관한 특별법으로 전면 개정하면서 지방분권과 지방이양 추진 체계를 일원화하는 등의 성과도 있었지만 전반적으로 정부의 분권 의지가 약화되었고, 의회에서 법률안 처리가 지연되고, 지방정부 역시 소극적이어서 명확한 성과를 거두지는 못한 것으로 평가된다(박종관, 이태중, 2014, p. 199). 박근혜 정부에서도 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 근거하여 지방자치발전위원회를 설치하여 운영하였지만 별다른 성과를 보이지는 못하였다.

〈표 2-1〉 역대 정부의 지방분권 추진 체제

구분	근거 법령	추진 기구
김영삼 정부	정부조직관리지침(국무총리 훈령)	지방이양합동심의회
김대중 정부	중앙행정권한의 이양촉진 등에 관한 법률	지방이양추진위원회
노무현 정부	지방분권특별법	정부혁신·지방분권위원회 지방이양추진위원회
이명박 정부	지방분권촉진에 관한 특별법 지방행정체제개편에 관한 특별법	지방분권촉진위원회 지방행정체제개편추진위원회
박근혜 정부	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	지방자치발전위원회

자료: 한국지방자치학회(2018). 기능중심의 중앙권한 지방이양 추진방안 연구. 자치분권위원회. pp. 23-24.

2. 지방분권의 쟁점과 한계

가. 사무 배분 체계

최우용(2011, p. 36)은 지방자치법상으로 지방자치단체의 사무는 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무로 구분하고 있지만 이러한 사무의 정의와 구분이 여전히 불명확하다는 점을 지적하고 있다. 우선 지방자치법 제9조 제1항에서는 지방자치단체의 사무를 “관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”로 구분하고 있다. 여기에서 전자가 자치사무, 후자가 단체위임사무라고 할 수 있다. 그런데 동법 제102조에서는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.”라면서 기관위임사무를 별도로 규정하고 있다.

이러한 사무 구분에 따라 권한은 현격하게 차이 난다. 지방자치법 제166조에서는 모든 지방자치단체 사무에 대해 “중앙정부가 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 하지만 기관위임사무에 대해서는 동법 제167조 제1항에서 “시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.”라고 규정하고 있다. 또한 동법 제170조에서는 “집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정”되면 이행 명령을 할 수 있고, 이행하지 않을 시 행정대집행을 할 수 있다고 하고 있다. 다시 말해 기관위임사무에 대해서는 지자체가 중앙정부의 직접적인 통제를 받게 되는 것이다. 사실 이러한 기관위임사무가 지자체 사무의 다수를 차지하기 때문에 지방자치가 실질적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적을 받기도 한다(최우용, 2011, p. 37).

하지만 자치사무에 대해서는 어느 정도 자율성이 부여되고 있다. 지방자치법 제169조에서는 “지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가” 시정을 명령할 수 있는데 자치사무에 대해서는 법령을 위반하는 사항으로 제한하고 있다. 그런데 이러한 자치사무에 대한 규정은 동법 제9조 제1항에 ‘예시’하고 있을 뿐이고 이에 대해서도 다른 법률의 규정이 있으면 이를 적용하지 않는다고 단서 조항을 달아 자치사무의 범위는 타 법률에 종속되어 있는 것이다(최우용, 2011, p. 37). 이러한 법률적 규정 때문에 지방정부가 자율적 권한을 가지고 이행할 수 있는 사무의 범위가 매우 불분명한 상황이다.

이에 더하여 문제는 중앙정부가 직접적으로 통제하는 기관위임사무와 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는” 단체위임사무, 그리고 자치사무 간의 구분 자체가 모호하다는 데 있다. 사실상 법령에서 규정하는 단체위임사무라고 한다면 일반적으로 전국적으로 통일적으로 수행되어야 하는 사무의 성격을 가지기 때문에 국가사무로 해석될 여지가 있는 것이다. 그렇기 때문에 실질적으로 기관위임사무와 단체위임사무의 개념이 서로 충돌하는 문제가 있고, 실제로 지방정부 사무를 규정하고 있는 타 개별 법령에서도 이들 사무 간의 구분이 제대로 되어 있지 않은 경우가 대부분이다(안영훈, 2009, pp. 154-156). 대체적으로 법령에서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어떤 사무를 수행하여야 한다거나 어떤 주민의 복리에 관련된 사항을 증진 또는 노력해야 한다고 규정하는 방식으로 지자체의 역할과 책임을 부여하고 있는데 이러한 사항들이 자치사무인지, 단체위임사무인지, 기관위임사무인지 확실한 구분이 어렵다는 것이다.

결국 그 판단은 관계된 시행령, 시행규칙, 지침 등을 보아 그 처리에 관

한 사항이 자치사무로 볼 수 있을 만큼 포괄적으로 위임된 것인지, 아니면 개별적으로 규정하여 위임한 사무로 볼 수 있을 것인지를 확인해야 한다. 하지만 이 역시도 지침 수준으로 내려가면 세세한 관련 내용을 규정하고 있으면서 어떤 것이 위임된 범위 내에서 권고하는 내용이고, 어떤 것이 위임된 범위에서 지켜야 하는 내용인지도 대부분 구분되어 있지 않아, 대체로 지방행정에서는 그대로 따라 처리하여 사실상 위임사무인 듯 수행하는 사무가 대부분이 되어 버리는 것이다.

나. 이양 사무의 기준과 단위

앞서 살펴본 바와 같이 역대 정부에서 지속적인 지방분권을 추진해 왔지만 실질적인 분권에서 의미 있는 변화가 이루어지지 않은 이유로는 모두 개별 단위 사무의 이양만을 추진해 왔다는 지적이 설득력을 갖는다(금창호, 박기관, 2012, p. 71; 안영훈, 2009, p. 152; 한국지방자치학회, 2018, pp. 3, 29). 개별 단위 사무로 이양하다 보니 업무는 이관이 된다고 하더라도 이에 필요한 행·재정적 지원이 뒷받침되지 못해 실질적인 권한이나 역할의 이양이 이루어지지 않는 것이다. 위에서 지적한 바와 같이 개별 사무가 이양된다고 하더라도 사무에 대한 규정이 개별 법령에 분산되어 얹혀 있는데 이러한 개별 법령을 일일이 개정하지 않고서는 어디까지의 권한과 책임이 이양된 것인지 불명확해지는 문제가 있다.

이러한 문제는 역대 정부의 지방이양에서도 그대로 나타난다. 노무현 정부에서 지방분권의 목표로 제시한 것이 국가사무와 지방사무의 비율을 6 대 4로 재조정하겠다는 것이었고, 그래서 2002년에 국가사무와 지방사무의 비율이 8 대 2에 가까웠지만 2013년에는 7 대 3까지 줄어든 것으로 파악된다(한국지방자치학회, 2018, p. 30). 그런데 2002년 이양된 내

용에 대한 분석 결과에 따르면, 계획과 승인, 허가 등의 권한이 있는 정책 사무는 20%가 채 안 되는 반면 조치, 처분, 감독, 명령, 등록, 신고, 보고, 제출, 청문, 부과, 징수와 같은 집행 사무가 80% 넘는 것으로 나타나고 있다(한국지방자치학회, 2018, p. 33). 이처럼 집행 사무 위주로 단위 사무의 이양이 이루어진다면 이양의 결과로 지방정부의 정책주도권이 높아지는 것이 아니라 중앙정부에 대한 종속성이 오히려 강화될 수 있는 것이다(금창호, 박기관, 2012, p. 71).

게다가 이 단위 사무의 기준 역시 모호하다. 따라서 정부 차원에서의 조사 역시 그때마다 다른 기준이 적용되어 왔으며 그래서 그 결과도 매번 다르게 나타났다고 지적되고 있다(안영훈, 2009, p. 152). 이러한 개별 단위 사무라는 것이 어찌되었든 어떤 업무의 과정 중 일부일 수밖에 없는 데 이에 따른 책임과 권한 범위가 불분명해 일정한 기준으로 구분되기 어려운 것이다. 그래서 이러한 방식의 이양은 업무의 연계성을 확보하기도 어렵고, 소요 인력이나 자원 산정도 용이하지 않아 이러한 방식의 분권을 하고 있는 국가의 사례 역시 찾기 어려운 것으로 나타났다(한국지방자치학회, 2018, p. 39).

다. 중앙집권적 체계와 인식

다시 지방자치법으로 돌아와 보면, 지방자치법이 “지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로”(제1조) 하고 있는 것과는 달리 지방자치를 근본적으로 제약하고 있는 요소들을 발견할 수 있다. 강기홍(2015, pp. 251-352)은 지방자치가 제대로 이루어지기 위해서는 지방정부가 자치적으로 조직을 구성하고, 입법을 하여 스스로 규율하며, 재

정에서 자체적인 수입과 지출을 운영할 수 있는 권한, 즉 자치조직권, 자치입법권, 자치재정권이 보장되어 있어야 하지만 이들이 모두 중앙에 의해 통제되는 방식으로 규정되어 있다는 점을 설명하고 있다.

가령 자치조직권과 관련해서는 제93조 지방자치단체의 장, 제110조 부지사·부시장·부군수·부구청장, 제112조 행정기구와 공무원 등으로 기초적인 사항을 법률에 규정하고 있으면서, 그 외의 상세한 사항에 대해서는 “대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 하고 있다. 다시 말해 지방의 자치조직권이 법률도 아닌 중앙정부의 행정입법에 의해 규제될 수 있도록 하고 있다.

또한 자치입법권에서도 제22조 조례, 제23조 규칙, 제132조 재정 부담을 수반하는 조례 제정 등으로 규정하고 있는데, 조례의 제정부터 “법령의 범위 안에서”로 제한하고 있다. 역시 법률이 아닌 행정입법으로 자치입법권을 제한하는 것이다. 같은 조항에서 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 제한하면서도 정작 지방자치의 권한을 제한하는 것은 역시 중앙정부의 행정입법으로도 가능하도록 하고 있다.

사실 이렇게 법적으로 중앙정부의 재량권하에서 헌법적 사항인 지방자치를 행정부의 권한 아래 통제하는 것은 얼마나 중앙집권적인 체제를 가지고 있는가를 보여 주는 예이다. 사실 헌법 규정에서조차 지자체에 관한 규정을 “법령의 범위 안에서” 제정할 수 있도록 제한하고 있기는 하다(제117조). 하지만 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정”하도록 하고 있음에도(제118조 제2항) 그 법률에서 다시 행정입법으로 위임하는 것이다(강기홍, 2015, p. 258).

이러한 체계는 지방자치에 대한 중앙정부의 저항과 지방정부의 소극성 아래 지속적으로 유지되고 있다. 강기홍(2015, pp. 245-255)은 현재의

지방자치에 대한 헌법 규정은 기본적으로 1960년대 자치에 관한 사무와 국가가 위임한 사무를 처리한다는 정도의 규정이 지금까지 남아 있다는 점을 지적한다. 여전히 그 인식이 지방분권의 개념이 발달하기 전의 상태에 머물러 있는 반증이라는 것이다. 그러한 권위주의 체계에서는 강력한 중앙집권이 국정을 안정적으로 운영하는 것이고, 지방자치는 분열과 혼란으로 인식했던 것이 지금까지 자치권의 한계로 나타나고 있다는 설명이다.

그래서 지방자치가 진전되지 않는 주요한 원인으로 중앙부처들의 저항을 꼽기도 한다(금창호, 박기관, 2012, p. 73; 박종관, 이태종, 2014, p. 196). 과거의 중앙집권적이고 권위적인 행정 풍토의 영향과 함께 중앙부처는 자기 수족이 될 수 있는 산하단체를 활용하는 것이 쉽고 인사 적체 해소에 유리하기 때문에 이들을 오히려 확대하고 지방자치는 비효율적이고 부정적인 것으로 인식하여 적극적으로 반대하거나 최소한 소극적 지연에 의해 지방자치가 제대로 진전될 수 없는 상황이 계속되고 있다는 것이다. 그래서 관련 전문가에 대한 설문조사에서도 지방분권이 미진한 이유에 대해 절반 이상이 정치권의 의지 부족을 문제로 꼽으면서도, 중앙공무원의 의지 부족 역시 3분의 1이 넘어 이 두 집단의 의지를 문제 삼는 의견이 90%에 달하는 것이다(박종관, 이태종, 2014, p. 203).

물론 이러한 경향성이 중앙정부에만 있는 것이 아니다. 지방정부 역시도 그동안 지방분권 과정에서 사무만 이양이 되고 그에 따른 예산과 인력이 제대로 뒷받침되지 않은 경험이었기 때문에 오히려 지방이양을 위해 노력하기보다는 현상 유지를 더 선호한다는 것이다(박종관, 이태종, 2014, p. 196). 특히 앞서 살펴본 바와 같이 지방이양으로 인해 재정적 부담이 높아졌을 뿐만 아니라 그 이후 국고보조사업에 대해서도 부담이 급증하는 상황에서 이를 중앙정부에 의해 떠넘겨진 부당한 것이라고 보

는 의식이 팽배하다(장동호, 2013, p. 122). 이러한 지방정부의 소극성으로 인하여 사회복지 학계 역시 지방분권을 지역 간 차별화 초래 또는 중앙정부의 책임 약화와 같이 부정적인 시각으로 보는 경향성도 발견된다(남찬섭, 2016, pp. 5-6).

제3절 복지분권에 관한 선행연구 검토

복지분권에 관한 연구는 1990년대 후반, 지방분권 논의와 함께 시작되었다. 그간 지방이양에 관한 연구는 재정학이나 행정학 분야에서 재원 배분, 사무 배분의 측면에서 수행되어 왔으나(허명환, 2000; 안종석, 박정수, 1996; 김석태, 2001), 지방분권이 본격화되면서 복지분권에 관한 연구가 확대되기 시작했다. 초기 복지분권 연구는 대부분 재정분권에 관한 연구로서 지방의회가 구성되거나 자치단체장이 선출된 시점을 기준으로 분권 이전과 이후의 사회복지 지출을 비교하여 지자체 사회복지 지출에 분권이 미치는 영향을 확인한 연구가 주를 이루었다. 1991년 지방의회 구성을 기점으로 지자체 사회복지예산 변화를 확인하거나(김태일, 2000; 손희준, 1999), 1995년 지자체장 선출을 기점으로 지자체 사회복지 지출의 차이를 검토한 연구(김태일, 1998; 유재원, 1999) 등이 그러한 예이다. 상대적으로 사회복지 분야에서 지방분권의 원칙이나 필요성에 대해 검토한 연구는 적었는데, 분권화를 위한 조건을 확인하고 과제를 제시하거나(이재완, 1998; 소영진, 2000), 지역분권의 사례를 바탕으로 분권화에 관한 논의를 시도한 연구(방정향, 문상열, 2001), 지방분권을 위한 사회복지 전달체계 개편 과제에 관한 연구(박경숙, 2003) 등이 확인된다.

2005년 참여정부에서 지방분권 정책이 본격적으로 실시되면서 복지분

권에 관한 연구들은 지방분권의 개념을 확인하고 참여정부의 지방이양 정책을 평가하거나, 실증 자료를 바탕으로 분권 이후 지자체의 실태를 확인하고 대안을 제시하고 있다. 이인재(2006)는 사회복지 재정분권 정책의 의미를 확인하고, 현황 및 문제점, 개선 방안을 확인하였으며, 김현진(2007)은 참여정부의 지방분권 정책을 검토하고 분권교부세 도입 이후 지방재정이 오히려 부실해졌다는 점을 강조하였다. 우명동(2007)은 재정분권의 현상과 본질을 중심으로 참여정부의 지방분권 정책이 가지고 있는 한계를 진단하고 있다.

노무현 정부의 사회복지사업 지방이양에 대한 평가는 대부분 부정적이다. 그 과정에서 정작 그 당사자인 지방정부의 참여가 제대로 보장되지도 않고, 제도적으로도 협의 기구 중심의 의견 수렴 정도만 가능하여 지자체의 참여는 중앙정부의 배려나 시혜 차원에 머무르고 있다고 지적된다(이현주, 유진영, 권영혜, 2007). 반대로 지방정부 역시 아직 그 역량과 경험 이 부족하고, 포괄 보조금 제도 등을 활용하여 자율성이 주어진다고 해도 기존 지역 토호의 지배력이 강해 지역 주민을 위한 복지가 우선순위가 되지 않을 수 있다는 우려도 제기되었다(박병현, 2008). 그리고 근본적으로 사회복지에 대한 지방정부의 역할이 제대로 정립되어 있지 않아 지방이양된 사업들조차도 여전히 중앙정부의 지침에 따라 사업이 집행되는 관행이 계속되기도 하는 것이다(구인회, 양난주, 이원진, 2009b).

가장 직접적인 문제로는 일관되지 못한 사무 배분과 재정분권의 문제가 지적된다. 먼저 사무 배분의 문제를 살펴보면 67개의 보건복지부 지방이양사업이 대체로 시설 운영 사업은 지방이양이 되면서 기능 보강 사업의 상당수가 국고보조사업으로 남았고, 또한 당시 기초노령연금, 장애수당, 기초생활보장급여, 의료급여와 같은 소득보장성 급여는 국고보조사업으로 유지되는 경향을 보이고 있지만 개별 사업들 중에는 이러한 일반

적인 경향성에서 벗어난 경우도 발견된다(구인회, 양난주, 이원진, 2009a). 이러한 일관성 없는 기준에 따른 지방이양으로 인해 결과적으로 분권의 내용 자체가 불명확해지고, 그로 인한 지방정부의 역할도 모호해진 것이다(김광병, 2018; 이현주, 유진영, 권영혜, 2007).

재정분권의 문제는 훨씬 결정적이었다. 기존 국고보조사업이 이양되면서 지난 3~5년간의 사업 예산을 기준으로 산정을 하다 보니 이양된 재정은 실제 소요 예산 대비 7% 이상 부족한 것으로 나타났다(이현주, 유진영, 권영혜, 2007, p. 30). 당시 사회복지예산의 연평균 증가율이 20%에 달하였기 때문에 과거를 기준으로 한 예산 산정 방식은 지방이양사업에 대한 지방정부의 재정 부담을 가중시킬 수밖에 없는 구조적인 문제를 가지고 있었던 것이다. 게다가 당시 노무현 정부에서는 사회복지시설 종사자 인건비 인상 등을 추진하고 있었고, 이렇게 인건비 기준이 인상되는 것 역시 지자체의 예산 부담 증가로 이어지는 상황에서 지방이양 이후에 신설되는 시설의 경우 국고의 추가 지원을 받을 수 없게 되어 오히려 지역의 욕구에 대한 지방정부의 능동적인 대응이 어려워진다는 것이다(박병현, 2008, p. 20). 또한 구인회(2010)는 사회복지사업 이양으로 지자체에 재정적 부담은 가중된 반면 지자체의 자율성은 확대되지 않은 문제점이 있음을 확인하였다. 광채기(2010)는 분권교부세가 현재뿐 아니라 미래의 발생 비용까지를 실질적으로 보장하지 못하며, 지자체 간 동등한 보상이 불가하다는 한계가 있음을 지적하고 오히려 지방이양이 지자체의 재정 부담을 가중하는 결과를 초래했음을 강조하였다.

이렇게 초기에 나타난 재정 부족 문제는 시간이 지나면서 완화되기보다는 더욱 악화되는 구조를 가지고 있었다. 지방이양사업에 대해서는 개별 사업별 국고보조금이 아닌 분권교부세로 지원하도록 하였고 그 교부총액은 다른 지방교부세처럼 내국세의 일정 비율로 환산되어 책정되는

구조를 가지고 있어 내국세의 증가에 따라 그 규모도 연동되도록 되어 있었다. 그런데 지방이양이 이루어진 전후 기간 동안 이미 지방이양 사회복지사업의 예산 규모 증가율은 연평균 18%에 달하는 반면 내국세 증가율은 9%가 채 되지 않아 지방이양 초기부터 나타난 재정 부족 현상은 날이 갈수록 심화될 수밖에 없는 것이다(구인회, 양난주, 이원진, 2009a, p. 102). 당시 감사원의 감사 결과에 따르면 복지 분야 지방이양사업의 지방비 부담률은 지방이양 이전에는 53% 내외였지만 지방이양 이후 2007년까지 64~67%까지 급증하였으며 노인요양시설이나 장애인생활시설의 경우에는 재정 부담 가중으로 완공하고도 개원을 지연시키거나 신규 설치를 기피하는 현상까지 나타났다(감사원, 2008; 구인회, 양난주, 이원진, 2009b, pp. 72-73에서 재인용).

지방분권으로 인하여 지자체 간 복지 격차가 오히려 확대되었음을 분석한 연구도 확인할 수 있는데, 오승환(2006)은 참여정부의 지방분권 정책으로 인해 정신보건 분야의 예산 확보에 있어 지역 간 격차가 높아짐에 따라 신규 서비스 확대가 제한되는 등 지방분권이 지자체 정신보건서비스의 차이를 강화하는 부정적 영향을 미친 것을 확인했다. 김은정(2007)은 사회서비스 영역에서 재정분권으로 인한 지역 간 격차에 대해 우려를 보이며 사회서비스 공급에서의 지자체 역할 강화를 강조하였다. 지은구(2013)는 2009년을 기준으로 전국 지자체를 대상으로 시·군·구 세 집단, 권역별 집단(수도권, 중부권, 영남권, 호남권), 광역 시·도 사이의 복지예산 불평등을 분석하여 참여정부의 지방분권 정책으로 인한 지역사회 복지예산의 격차와 불평등을 확인하고 이를 해소하기 위한 중앙정부의 역할을 제시하였다.

한편 재정분권 이후의 지역 간 격차는 부정적 측면과 긍정적 측면이 교차한다는 연구 결과도 확인할 수 있다. 진재문(2012)은 2000년에서

2010년까지의 기초자치단체 1인당 사회복지비를 활용하여 실증적으로 불평등에 관해 분석한 결과, 내부적으로 지자체 간의 상대적 불평등은 존재하나, 지자체 간 불평등은 감소한다는 점을 밝혔다. 최영(2015) 역시 2004년부터 2012년까지 9개년간 230여 개 지자체의 사회복지 전체 예산과 사업별 예산(자체사업, 보조사업), 대상별 예산(보육 및 노인복지)으로 분류하여 분석을 진행한 결과, 지방분권화로 인한 재정분권이 사회복지서비스의 지역 간 불평등을 완화했음을 밝혔다. 그는 불평등 완화의 원인을 2008년 차등보조율제 도입으로 보고 분권교부세의 도입은 사회복지서비스의 지역 간 불평등을 강화하는 효과를 보인 반면, 차등보조율제 도입은 지역 간 불평등을 완화하는 효과가 있음을 제시하였다. 조기태, 이시경(2014)은 분권교부세 도입이 지자체의 사회복지비 지출 결정에 미치는 영향을 광역자치단체의 1인당 사회복지비 지출액과 사회복지비 지출 비율로 구분하여 분석한 결과, 재정분권 실시 이후 1인당 사회복지 지출액이 도시형 광역자치단체는 부정적인 영향을 나타낸 반면, 도농복합형 광역단체는 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 사회복지비 지출 비율은 분권교부세 실시 전후에 제주도를 제외하고는 모두 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여 주고 있다.

최근에는 지방이양의 원칙을 확인하고 지방이양사업의 기준을 마련하기 위한 연구가 활발히 수행되고 있다. 김성배(2013)는 지방과 중앙의 사무 배분 원칙을 확인하고 다문화 지원 정책에서의 중앙과 지방의 역할에 대해 논의하고 있으며, 최승범, 하동현, 김홍환, 윤태웅(2016)의 연구에서는 사회복지사무 수행과 관련하여 사회복지업무 위탁집행기관을 대상으로 사무의 성격, 사무 수행 방식의 유형화 등을 바탕으로 복지사무의 지방이양 가능성을 모색하였다. 채현탁과 박종철(2017)은 사회복지 분권화의 방향성을 도출하기 위해 지역사회 복지 주체를 구분하고 활동 쟁점

을 바탕으로 분권의 방향성을 정리하였다. 한국지방자치학회(2018)에서는 현행 단위 사무 기준의 지방이양 방식을 대체하기 위해 기능을 기준으로 한 지방이양 방식을 개발하고, 우선 이양 대상 사업을 발굴하고 이에 대한 전략을 수립하기 위한 연구를 수행하였다.

이 연구에서는 국고보조 복지사업 중에서 지방으로 이양된 사업이 지방이양 이후에 어떠한 변화를 보이고 있는지를 실증적으로 검토하였다. 지방이양사업의 재원 확보를 위한 분권교부세가 복지사업 재원으로서 어떠한 역할을 하였는지, 복지사업 지방이양 이후 지방자치단체 복지재정 변화를 검토하였다. 이를 바탕으로 복지사업 지방이양의 결과를 정리하고, 지방자치와 복지분권의 관점에서 복지사업 지방이양을 평가하였다.

제 3 장

2005년 국고보조 복지사업 지방이양 사례 분석

제1절 복지사업 지방이양 내용과 분석 범위

제2절 지방이양 복지사업의 변동

제3절 지방이양 이후 지자체 복지예산의 변화

3

2005년 국고보조 복지사업 《 지방이양 사례 분석

제1절 복지사업 지방이양 내용과 분석 범위

1. 2005년 복지사업 지방이양의 내용

우리나라에서 지방이양에 대한 논의는 1991년 지방의회의 구성, 1995년 지방자치단체장 선거 실시라는 지방자치의 흐름과 함께 시작되었다. 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 각각 ‘지방이양합동심의회’, ‘지방이양추진위원회’ 등을 구성하여 지방분권 정책 추진의 발판을 마련하였으나, 지방이양에 관한 체계적이고 구체적인 정책 추진은 부족했다(자치분권위원회, 2019, p. 23). 본격적인 지방분권에 관한 정책 설계는 노무현 정부에 들어서면서부터 시작되었다. 노무현 정부에서는 국가 균형발전의 일환으로 ‘지방의 활력을 통한 분권형 선진국가 건설’이라는 정책 목표를 수립, 지방분권을 국정과제로 선정하고 「지방분권특별법」을 제정하는 등 본격적인 지방분권의 시대를 열게 된 것이다.

이러한 분권화의 흐름에 따라 그동안 중앙정부의 역할로 간주되었던 사회복지 분야에서도 지방자치단체 역할이 강조되기 시작했다. 2003년 「사회복지사업법」이 개정되면서 사회복지서비스 제공 책임의 주체로 지방자치단체가 부각되었으며, 지역사회복지계획의 수립, 지역사회복지협의체의 구성 및 운영 지원 등이 개정 사회복지사업법에 명시되면서 지방자치단체의 책임성이 강화되었다(김미혜, 박은주, 김민경, 2009; 모지환, 이종섭, 2010, p. 50에서 재인용). 특히 2004년 지방자치단체의 실질적

자치 권한을 확대하기 위해 ‘국고보조금 정비 방안’이 확정되어 기존에 국고보조금으로 제공되었던 사회복지사업의 예산 편성 권한이 지방자치단체로 대거 이양됨에 따라 사회복지 분야의 본격적인 지방이양이 가속화되었다.

2000년대 전후로 국고보조금이 지속적으로 증가하였고, 그 결과 지방재정의 이전재원에서 국고보조금이 차지하는 비율이 20%를 넘어섰다. 국고보조금은 중앙 부처가 지방자치단체를 통제하는 수단으로 활용되었으며, 일부 지방자치단체는 국고 지원으로 자치사무를 추진하려는 경향이 결합되면서 지방재정의 자율성을 저해하는 결과를 초래하였다(정부혁신지방분권위원회, 2004, p. 1). 정부는 국고보조금제도의 비효율성을 축소하고, 분권과 책임의 원칙을 토대로 지방재정의 자율성을 확대하기 위하여 중앙정부의 국고보조금제도를 정비하여 보조금 사업의 일부를 지방으로 이양하는 방안을 추진하였다.

2004년 ‘국고보조금 정비 방안’은 국고보조금 정비 기준을 정리하여, 당시 국고보조로 지원되었던 522개 사업(12조 7000억 원) 중 233개 사업(7조 9000억 원)을 국고보조사업으로 유지하고, 163개 사업¹⁾(1조 1000억 원)을 지방이양사업으로, 126개 사업(3조 6000억 원)을 국가균형발전특별회계사업²⁾으로 정비한 것을 주요 골자로 한다.³⁾ 국고보조사

1) 2004년 7월 국무회의에서 국고보조사업의 지방이양을 결정하였으며, 이후에 일부 조정되어 533개 국고보조사업(12조 7000억 원) 중 149개 사업(9581억 원)이 분권교부세를 통해 지방이양을 하기로 최종 결정되었다(이재원, 2005, pp. 337-338).

2) 국가균형발전특별회계사업(균특사업)이란 국가균형발전특별회계를 재원으로 하는 사업을 지칭하며, 특별회계는 중앙부처 및 지방자치단체가 개별적으로 추진하고 있는 다양한 지역사업을 하나의 특별회계로 통합하여 지원함으로써 지역 간 불균형을 완화하기 위한 목적으로 편성하는 별도의 특별회계예산이다(국가균형발전특별법 제30조~제48조).

3) 이러한 내용은 국고보조사업 중 상당한 비율을 지방자치단체로 이양하는 것으로 평가할 수 있다. 다만, 사업 수를 기준으로 하는 경우에 지방이양사업은 31.2%인 반면에 사업 예산을 기준으로 하면 8.7%에 불과하다. 따라서 국고보조사업 중 상대적으로 소규모 사업이 지방이양사업으로 선정된 것으로 해석할 수 있다.

업 정비의 기본 방향으로 보충성의 원칙, 포괄적 지원 원칙, 성과 지향적 자기 책임 원칙을 제시하였는데, 명백히 국가사무가 아닌 경우 지자체가 우선 추진하며, 중앙정부의 역할을 지자체의 기능 보완에 한정하는 등 지방재정의 자율성과 책임성을 확대하려는 방향성을 가지고 있다(정부혁신 지방분권위원회, 2004, pp. 1-2). 지방이양 대상 사업은 명백한 지방사무로 판단되며, 반복적 집행 성격의 시설물 경상운영비 지원 사업, 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업, 소액 보조사업 등이 해당되었다. 구체적인 선정 기준은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 지방이양 대상 사업 선정 기준

국가보조사업 대상 사업	지방이양사업 대상 사업	국가균형발전특별회계 대상 사업
-사무 성격상 명백하게 국가 사무인 경우 (여권 발급 업무, 국가안전 관리 시스템 등) -국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업 (환경, 산림, 보건의로 분야 보조사업 등) -중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경 변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우 (농업 구조조정 지원, 국민 기초생활보장, 교육과정 개정 등)	-명백한 지방 사무에 대한 국고보조사업 (시도 수리계 수리시설 관리, 지방문화재 보수 정비, 지역특화사업 등) -반복적 집행 성격의 시설물 경상운영비 지원 사업 (지역평생교육센터, 장애인 체육관, 여성농업인센터 운영 등) -단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업 (공자기금 등의 이차보전사업 등) -국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업 (지역 단위 소규모 문화관광축제, 수산물 위생안전, 친환경 화장실 등)	-낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC 개발 관련 사업 (도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등) -지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업 (공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등) -지역 전략 산업, 문화관광클러스터 등 지역 혁신 관련 사업 (지역산업 진흥, 지역문화산업 기반 조성, 지방과학기술혁신 등) -기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등 (농공단지, 개발제한구역 관리 등)

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금정비방안. 정부혁신지방분권위원회. pp. 2-3의 내용을 표로 재구성.

이러한 선정 기준을 바탕으로 부처별 정비 방안을 마련하였으며 그 결과, 사회복지사업의 주관 부처인 보건복지부에서는 총 예산 4조 9368억

원(138개) 중 5959억 원(12.1%, 67개)이 지방이양사업으로, 4조 3409억 원(87.9%, 71개)이 보조사업으로 정비되었다. 보건복지부의 이양 규모는 타 부처 대비 높은 수준이었다(감사원, 2008, p. 2). 이러한 맥락에서 2005년 국고보조사업의 지방이양은 내용적으로 복지사업 지방이양이라고 할 수 있다. 정부 부처별 정비 방안과 보건복지부 소관 지방이양사업은 다음과 같다.

〈표 3-2〉 부처별 국고보조사업 정비 방안(2005년)

(단위: 억 원(구성비, %))

	2004년 예산	지방이양	균특사업	보조사업
합 계	126,568	10,689(8.4)	35,777(28.3)	79,485(62.8)
재경부	21	-	-	21(100.0)
교육부	1,544	1,108(71.8)	-	436(28.2)
외교부	115	-	-	115(100.0)
국방부	81	-	-	-
행자부	5,703	742(13.0)	2,171(38.1)	2,780(48.7)
문광부	4,280	356(8.3)	3,509(82.0)	415(9.7)
농림부	16,216	222(1.4)	8,923(55.0)	6,981(43.0)
산자부	4,858	-	2,554(52.6)	2,284(47.0)
복지부	49,368	5,959(12.1)	-	43,409(87.9)¹⁾
환경부	4,515	90(2.0)	1,467(32.5)	2,957(65.5)
노동부	187	61(32.5)	-	126(67.5)
여성부	4,199	75(1.8)	-	4,123(98.2)
건교부	24,109	1,331(5.5)	11,946(49.6)	10,832(44.9)
해수부	2,839	157(5.5)	1,917(67.5)	412(14.5)
보훈처	64	64(100.0)	-	-
경찰청	476	-	-	476(100.0)
문화재	2,313	410(17.7)	449(19.4)	1,451(62.8)
농진청	694	102(14.7)	240(34.6)	291(41.9)
산림청	3,392	11(0.3)	1,010(29.8)	2,371(69.9)
중기청	1,590	-	1,590(100.0)	-
식약청	3	-	-	3(100.0)
인권위	0.4	0.4(100.0)	-	-

주: 1) 국민기초생활보장 관련 예산 3조 6000억 원 포함.

2) 기타(2004년 종료 사업 등): 11개 사업, 617억 원

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금정비방안. 정부혁신지방분권위원회. p. 7.

〈표 3-3〉 2005년 보건복지부 지방이양사업 목록

(단위: 백만 원)

대 상 사 업	2004 예산	대 상 사 업	2004 예산
1. 정신요양시설 운영	30,186	35. 노인 일거리 마련 사업	759
2. 사회복귀시설 운영	6,189	36. 지역사회시니어클럽 운영	3,060
3. 공공보건인력 개발	663	37. 재가노인복지시설 운영	11,735
4. 공공보건사업	800	38. 노인시설 운영	100,614
5. 대도시 방문보건사업	1,000	39. 노인복지회관 신축	3,687
6. 지역봉사사업	1,167	40. 아동시설 운영	65,291
7. 장애인복지관 운영	31,041	41. 결연기관 운영	1,448
8. 장애인재가복지센터 운영	2,089	42. 입양기관 운영	143
9. 장애인주간보호시설 운영	1,901	43. 아동보호전문기관 운영	1,682
10. 장애인단기보호시설 운영	759	44. 가정위탁지원센터 운영	717
11. 공동생활가정 운영	1,405	45. 소년소녀가장 지원	3,952
12. 의료재활시설 운영	1,829	46. 가정위탁양육 지원	5,376
13. 장애인체육관 운영	365	47. 퇴소아동자립정착금	600
14. 시각장애인심부름센터 운영	2,035	48. 결식 아동 급식	10,935
15. 시각장애인재활지원센터 운영	569	49. 아동보호전문기관 설치	100
16. 청각장애인(수화통역센터 운영)	954	50. 모자복지시설 운영	6,004
17. 정신지체인(자립지원센터 운영)	378	51. 모자복지시설퇴소자자립정착	335
18. 장애인해피콜봉사센터 운영	130	52. 미혼모중간집집 운영	279
19. 장애인특별운송사업	374	53. 사회복지관 운영	14,886
20. 편의시설설치시민추진단	354	54. 재가복지봉사센터 운영	3,596
21. 청각장애 아동 달팽이관 수술	750	55. 사회복지전담공무원인건비	80,937
22. 여성 장애인 가사도우미	224	56. 공익근무요원 인건비	1,756
23. 장애인생활시설 운영	107,204	57. 업무보조공익요원 인건비	2,609
24. 장애인직업재활시설 운영	14,786	58. 푸드뱅크운영장비 지원	357
25. 장애인복지관 기능 보강	5,171	59. 노숙자 보호	9,276
26. 장애인체육관 기능 보강	2,500	60. 쪽방 생활자 지원	388
27. 장애인지역사회재활시설 차량	328	61. 중소도시 보건소 신축	2,000
28. 장애인생활시설치과유니트	240	62. 지체장애인편의시설센터운영	360
29. 경로당 운영	23,597	63. 장애인정보화지원센터운영	304
30. 경로당 활성화	440	64. 노인복지회관 운영	3,709
31. 경로식당 무료급식	7,672	65. 재가노인복지시설 개보수	189
32. 저소득재가노인 식사 배달	5,854	66. 결연기관 PC 구입비	10
33. 노인건강진단	514	67. 사회복지관 기능 보강	5,000
34. 치매상담센터 운영	292		

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금정비방안. 정부혁신지방분권위원회, pp. 17-20.

국고보조사업의 지방이양에 대한 대체 보전재원 수단으로 2004년 12월 「지방교부세법」을 개정하여 분권교부세를 신설했다. 한시적 조치로 2005년부터 2009년까지 지방교부세 내에 분권교부세를 도입하도록 하였다. 분권교부세는 당초 5년간 한시적으로 운영될 예정이었으나, 2009년 말에 5년 더 연장되어 2014년까지 존속하였으며(백종만, 2014, p. 53), 2015년에 보통교부세로 통합하도록 하였다. 2006년도 분권교부세 규모는 2004년 기준 이양 대상 사업의 국고보조금 합계액(9581억 원)으로 결정하였으나, 실제로는 8454억 원만 교부하고 부족한 1127억 원은 증가될 것이라 추정한 담배소비세 수입으로 충당하도록 하였다(감사원, 2008, p. 3). 그러나 담배소비세수 감소로 이양 첫해부터 이양 자원이 부족함에 따라 지방비 부담이 급증하여, 2006년부터 분권교부세의 법정교부율을 내국세 대비 0.83%에서 0.11%포인트 높인 0.94%로 조정하였다(감사원, 2008, p. 3).

2. 복지사업 지방이양 사례 분석의 범위와 내용

2005년에 시행된 복지사업 지방이양에 대한 기존 논의와 분석은 주로 지자체 복지재정에 초점을 맞추고 있다. 지방이양으로 인한 지자체 복지재정의 악화, 지방이양사업 보전재원으로서의 분권교부세 역할, 그리고 추가 재원 확보 방안 등의 내용이 중심이다. 반면에 지방이양사업이 지자체로 이양된 이후에 어떠한 변화를 보였는지 또는 지자체 자체사업으로 잘 정착했는지 등 지방이양사업 자체에 대한 관심은 상대적으로 적었다. 또한 국고보조사업을 지방으로 이양한 것이 자치단체 복지사업에 실질적인 변화로 연계되었는지, 나아가 지방자치와 복지분권에 긍정적인 기여를 하였는지에 대한 구체적인 해답을 제시하지 못하고 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 국고보조사업에서 지방이양사업으로 전환된 복지사업에 초점을 맞추고자 한다. 지방으로 이양된 복지사업은 어떠한 변화를 보이고 있는지, 지방이양사업의 재원 확보를 위한 분권교부세는 복지사업 재원으로서 의미 있는 역할을 담당했는지 확인하고, 복지사업 지방이양 이후에 지자체 복지사업은 어떠한 변화를 보이는지 검토하고자 한다. 이러한 검토·분석을 통해 복지사업 지방이양의 결과를 정리하고자 하며, 특히 지방자치와 복지분권의 관점에서 복지사업 지방이양을 평가하려는 것이다.

지방으로 이양된 복지사업의 변화를 분석하기 위해서는 개별 자치단체의 세출예산 명세서를 활용해야 한다. 시·군·구 기초자치단체 중에서 인구 규모로 중위수에 해당하는 자치단체를 선정하여 사례 분석을 진행하였다. 시와 군은 각각 2개를 선정하여 분석하였으며, 자치구 사례를 선정하기 위하여 예산서를 검토한 결과 광역시 본청의 예산서를 분석하는 것이 필요하다는 판단을 하였다. 자치구 예산서에 지방이양사업은 별도로 구분되어 있지 않고, 광역시 보조사업으로 분류되어 있었기 때문이다. 따라서 사례 분석은 광역시 1개, 시 2개, 그리고 군 2개 등 5개 자치단체를 대상으로 하였다. 또한 분석은 복지사업 지방이양이 시행된 다음 해인 2006년부터 2016년까지의 기간을 대상으로 하였다. 복지사업 지방이양이 시행된 이후 제도 변화에 따른 예산 편성이 완료된 것은 2005년 추가경정예산이며, 또한 분권교부세가 내국세의 0.83%에서 0.94%로 상향 조정된 것이 2006년이다. 따라서 분석의 일관성을 위해서는 당초 예산을 기준으로 2006년 예산부터 포함하는 것이 적절하다. 또한 분권교부세는 2014년까지 시행되었으며, 2015년에 폐지되면서 지방이양사업은 명실상부하게 자체사업이 되었다. 분권교부세 폐지 이후 지방이양사업의 변화를 보기 위하여 분석 대상 기간을 2016년까지로 하였다.

제2절 지방이양 복지사업의 변동

1. 지방이양 복지사업의 연도별 변화

2005년 지방으로 이양된 사업 중 보건복지부 담당 사업은 67개이며 (〈표 3-3〉 참고), 보건 부문 5개 사업을 제외하면 복지사업은 62개이다. 62개 지방이양 복지사업 중 사회복지 전담 공무원 등의 인건비 지원 사업 3개와 신축기능 보강·시설장비지원 등 비 경상적 사업 10개를 제외하면, 매년 지속사업으로 시행하는 사업은 49개이다. 비경상적 사업과 경상적 사업을 합쳐 지방이양사업은 50~55개를 시행하는 것이 일반적이다. 기초자치단체의 경우에 지방이양사업 시행 여부는 지역 특성과 수요에 따라 편차가 있고, 일부는 시·도 보조사업 형태를 띤다.

〈표 3-4〉 지방이양 복지사업 수의 자치단체별, 연도별 현황

(단위: 개)

연도	A광역시	B시	C시	D군	E군	합계
2006년	54	26	31	18	11	140
2007년	51	27	29	19	11	137
2008년	52	27	29	20	14	142
2009년	52	26	32	20	14	144
2010년	51	24	31	22	14	142
2011년	51	24	30	21	14	140
2012년	49	25	30	21	13	138
2013년	49	25	29	21	12	136
2014년	47	24	29	23	13	136
2015년	47	24	28	23	12	134
2016년	46	21	26	21	12	126

자료: 5개 자치단체 세출예산 명세서(2005~2016)에서 추출하여 내용을 정리.

2006년에 5개 자치단체의 지방이양 복지사업은 A광역시의 경우 54개이며, B시와 C시는 각각 26개와 31개, 그리고 D군과 E군은 각각 18개와 11개이다. 지방이양 복지사업의 연도별 변화를 보면 A광역시, B시와 C시는 사업 수가 지속적으로 감소하는 양상을 보인다. 반면에 D군과 E군은 2010년까지 증가하였으며, 2015년 이후에 감소하고 있다.

지방이양 복지사업의 연도별 변화를 구체적으로 살펴보기 위해 자치단체별로 변동 사항을 정리할 필요가 있다. A광역시의 지방이양사업 변동 내용은 <표 3-5>와 같다. 사회복지 일반 영역의 지방이양사업은 2006년에 7개였으며, 이 중 3개 사업은 폐지되고, 1개 사업은 다른 사업으로 통합되어 2016년에 3개 사업으로 축소되었다.

장애인복지 영역의 지방이양사업은 2006년에 19개였으며, 이중 기능보강과 복지관 건립(2013년에만 실시)은 특정 시기에 시행된 비경상적 사업에 해당한다. 19개 지방이양사업에서 2개 사업이 폐지된 반면에 2개 사업이 신설되었으며, 2015년에 장애인거주시설 운영이 국고보조사업으로 환원되어 2016년에 지방이양사업은 18개 사업이 되었다. 장애인복지 영역의 지방이양사업은 복지시설 및 기관 운영 지원에 해당하는 사업이 대부분이며, 따라서 다른 영역에 비해 변화가 없이 지속적으로 시행되었다.

아동·여성복지 영역의 지방이양사업은 장애인복지 영역과 유사하게 상대적으로 변화가 적었다. 2006~2016년 기간 동안 2개 사업의 폐지와 1개 사업의 신설, 그리고 2015년에 아동보호전문기관 운영이 국고보조사업으로 환원되었다. 2006년에 지방이양사업은 12개였으며, 2016년에는 10개 사업으로 나타났다.

56 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완

〈표 3-5〉 A광역시 지방이양 복지사업의 변경 내용(2006~2016년)

지방이양사업		사업 변경 내용 및 비교
복지 일반 (7)	사회복지관 운영	변경 없이 2016년까지 지속 시행
	노숙자 보호	명칭 변경: 노숙인자활시설 운영
	쪽방 생활 지원	명칭 변경: 쪽방상당소 지원
	재가복지봉사센터 운영	2012년 사회복지관 운영으로 통합
	(자활사업)지역봉사	2009년 사업 폐지
	푸드뱅크 장비 구입	2007년 사업 폐지
	사회복지관 기능 보강	2012년 사업 폐지
장 애 인 (19)	장애인재활지원센터 운영 외 14개 사업	변경 없이 2016년까지 지속 시행
	여성 장애인 가사도우미사업 운영(자치구)	2010년 신설
	장애인재가복지봉사센터 운영	2011년 사업 폐지
	장애인생활(거주)시설 운영	2015년 국고보조사업으로 환원
	장애인단기보호시설 운영	2008년 신설
	시각장애인심부름센터 운영	명칭 변경: 장애인생활이동지원센터 운영
	장애인 지역사회재활시설 기능 보강	2008년 사업 폐지(비경상적 사업)
아 동 여 성 (13)	청각·언어장애인 복지관 건립	2013년에만 시행(비경상적 사업)
	아동복지시설 운영 외 6개 사업	변경 없이 2016년까지 지속 시행
	모자복지시설 운영	명칭 변경: 한부모가족복지시설
	여성주간 행사	명칭 변경: 양성평등 기념 행사
	청소년종합상담 및 지원센터 운영	명칭 변경: 청소년상담지원센터 운영
	결식 아동 급식(연중, 초, 석식)	2008년 사업 신설
	입양기관 운영	2013년 사업 폐지
노 인 (15)	소년소녀가장 지원	2016년 사업 폐지
	아동보호전문기관 운영	2015년 국고보조사업으로 환원
	시니어클럽 운영비 외 6개 사업	변경 없이 2016년까지 지속 시행
	노인복지회관 운영(시)	명칭 변경: 노인복지관 운영(시)
	노인복지회관 운영(자치구)	명칭 변경: 노인복지관 운영(자치구)
	경로당 난방비 추가 지원	2016년 경로당 운영비로 통합
	노인복지시설(솔도라도센터) 지원	2010년 사업 폐지
	노인 일거리 마련 사업	2007년 사업 폐지
	노인복지회관 신축비	2006년에만 시행(비경상적 사업)
	재가노인복지시설 운영	장기요양 등급외자 지원으로 변경 2009년 '장기요양 등급외자 지원, '재가 급여 비 지원'으로 분리, 2010년에 다시 통합
	노인복지시설 운영	2015년 국고보조사업으로 환원

자료: A광역시 세출예산 명세서(2006~2016).

A광역시시의 노인복지 영역 지방이양사업은 외형적으로 큰 변화가 없는 것으로 보이지만, 내용적으로 상당한 변화가 있었다. 2006년 14개 지방이양사업 중에서 8개 사업은 2016년까지 별다른 변화 없이 지속적으로 시행되었다. 또한 노인복지회관 신축은 비경상적 사업으로 2006년에만 시행되었고, 경로당 난방비 추가 지원은 경로당 운영비 사업으로 통합된 것 등 별다른 변화가 없는 것이다. 반면에 지방이양 이후 국고보조사업인 노인 일자리 사업이 급격하게 확대되었고, 이로 인하여 노인 일거리 마련 사업은 실효성을 상실하면서 자연스럽게 폐지되었다. 장애인과 아동복지시설 지원은 별다른 변화 없이 지속적으로 시행된 반면에, 노인복지시설과 관련한 지방이양사업은 노인장기요양보험제도의 본격적 실시로 인하여 근본적인 변화가 불가피하였다. 노인요양시설과 재가복지시설은 입소자 혹은 이용자 지원으로 성격이 전환되었고, 요양보험제도의 수급에서 제외되는 등급외자를 지원하는 방식으로 변경되었다.

4개 시·군 기초자치단체의 지방이양 복지사업은 광역자치단체인 A광역시와 유사한 변화를 보이고 있다. 2개 시의 지방이양 복지사업 수는 지속적으로 감소하고 있는 반면에 2개 군의 사업 수는 소폭 증가하였다는 점에서 대비되는 양상을 보인다. <표 3-6>에서 알 수 있듯이 2개 군의 사업 수 증가는 장애인복지시설, 노인복지시설 및 지역사회복지시설의 신설에서 기인한다. 즉 인력 및 시설 확충 등 지역사회 복지 인프라 확대에 따른 자연적 증가로 해석이 가능하다. 사회복지시설 확충을 제외하고 4개 기초자치단체의 지방이양 사회복지사업 변화는 사실상 동일한 내용으로 볼 수 있다. 재가봉사센터 사업이 종합사회복지관 운영으로 통합되었으며, 아동복지와 노인복지 영역에서 동일한 내용의 사업들이 폐지된 것 등은 공통적이다. 예를 들면 국민건강보험과 의료급여의 건강검진 대상자 지속적 확대로 인하여 노인 건강진단 사업이 대상자 감소로 폐지되었

으며, 국고보조사업으로 시행되는 노인 일자리 사업이 지속적으로 확대됨에 따라 노인 일거리 사업이 실효성을 잃었다. 또한 한부모가족 등 취약가구에 대한 지원 확대로 소년소녀가정 지원 사업을 폐지하거나 다른 사업과 통합하게 되는 요인이 되었다.

〈표 3-6〉 4개 기초자치단체 지방이양 복지사업의 변경 내용(2006~2016년)

자치단체	지방이양사업의 변경 내용
B시	• 2006년: 26개 사업(기능 보장 1개 포함) → 2016년: 21개 사업 • 신설(1): 경로당 활성화(2007) • 통합(1): 재가복지봉사센터 운영은 종합사회복지관 운영으로 통합(2010) • 폐지(4): 치매상담센터 운영(2010), 노인 일거리 마련(2016), 노인건강진단(2016), 소년소녀가정 지원(2016) • 국고보조사업 환원: 아동보호전문기관 운영
C시	• 2006년: 31개 사업(기능 보장 2개 포함) → 2016년: 26개 사업 • 신설(1): 시니어클럽 운영(2007) • 통합(1): 재가복지봉사센터 운영은 종합사회복지관 운영으로 통합(2010) • 폐지(4): 지역봉사사업(2007), 노인건강진단(2012), 소년소녀가정 지원(2014), 장애인재가복지센터(2015) • 국고보조사업 환원: 장애인생활시설 운영
D군	• 2006년: 18개 사업 → 2016년: 21개 사업 • 비경상적 사업: 장애인지역생활시설 차량 지원(2010) • 신설(7): 수화통역센터(2007), 장애인생활시설(2008), 시니어클럽(2009), 장애인주간보호시설(2010), 푸드뱅크(2013), 도장애인복지관분관(2014), 지체장애인여성자립지원센터(2014) • 폐지(4): 지역봉사사업(2008), 소년소녀가정 지원(2013), 노인건강진단(2016), 노인 일거리(2016)
E군	• 2006년: 11개 사업 → 2016년: 12개 사업 • 신설(4): 장애인공동생활가정(2007), 사회복지관(2008), 노인복지관(2008), 장애인복지관(2008), 장애인직업재활시설(2014) • 통합(1): 재가복지봉사 → 사회복지관으로 통합(2012) • 폐지(3): 지역봉사사업(2007), 노인건강진단(2013), 소년소녀가정 지원(2015)

자료: 4개 기초자치단체 세출예산 명세서(2006~2016).

2005년에 지방으로 이양된 복지사업의 변화를 토대로 복지사업 지방이양의 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방이양사업을 선정하는 기준과 원칙이 명료하지 않으며 일관성이 미흡하다. 지방으로 이양한 67개 복지사업은 사회복지일반, 장애인, 노인, 아동 등의 4개 부문으로 구분할 수 있으며, 사업 목적과 내용을 기준으로 사회복지시설 운영 지원, 복지서비스의 2개 영역으로 나눌 수 있다. 지방이양사업 중 상당한 비중을 차지하는 사업은 복지일반·장애인·노인·아동복지 부문의 사회복지시설 운영 지원이다. 사회복지시설 운영 지원은 대부분 지방이양사업으로 하고, 반면에 사회복지시설의 기능 보강 사업은 지방이양사업이 아닌 국고보조사업을 유지하였다. 그런데 사회복지시설 기능 보강 사업 중 사회복지관 기능 보강은 지방이양사업에 포함되었다. 또한 아동복지 부문의 사회복지시설 운영 지원 사업 중 아동시설 운영, 입양기관 운영, 가정위탁지원센터 운영 등은 지방이양사업에 포함된 반면에 아동복지시설과 그룹홈 형태 아동시설은 국고보조사업을 유지하였다. 사회복지시설 운영 지원 및 관련 복지사업을 지방이양사업 또는 국고보조사업으로 구분한 기준이 다소 모호하고, 이는 중앙과 지방의 기능·역할을 체계화하는 방식으로 지방이양이 결정된 것이 아님을 의미하는 것이다. 지방이양사업의 규모를 먼저 결정하고, 결정된 규모에 맞춰 복지사업 예산을 산정하여 지방이양사업을 선정한 결과로 해석이 가능하다.

둘째, 복지사업 지방이양 원칙과 대상 사업 선정 기준의 문제점은 지방이양사업의 일부가 다시 국고보조사업으로 환원된 것에서도 알 수 있다. 지방이양사업의 재원 확보를 위해 시행되었던 분권교부세가 폐지되는 시점에서 지방이양사업이었던 장애인생활시설 운영 지원, 아동보호전문기관 운영 지원 등이 국고보조사업으로 전환되었다. 아동보호전문기관 운영 지원의 국고보조사업 전환은 아동학대 대응과 아동보호에 대한 중앙

정부의 책임성을 제고한다는 점에서 긍정적인 조치일 수 있다. 그러나 아동보호전문기관 운영을 지자체 자체사업으로 하는 것과 국고보조사업으로 하는 것이 아동보호의 책임성에 차이가 있는 것인지 의문이다. 또한 장애인생활시설 운영 지원이 국고보조사업으로 환원된 것은 명확하게 지자체 복지재정의 어려움으로 인한 추가 재원의 필요성 때문이다.

셋째, 국고보조금 정비를 통한 복지사업 지방이양은 지방재정의 자율성을 확대하고, 중앙정부의 기능 조정과 중앙 기능의 지방이양을 촉진하기 위한 목적에서 시행되었다. 그러나 복지사업 지방이양이 당초 의도대로 복지분권에 긍정적인 효과를 창출한 것인지 의문이다. 지방이양사업으로 선정된 복지사업을 살펴보면 지역봉사, 재가복지봉사센터와 같이 폐지하거나 다른 사업과 통합해야 할 사업도 있다. 노인건강진단, 소년소녀가정 지원 등과 같이 지속적으로 수요 감소가 예상되는 사업들이 지방이양사업에 포함된 경우도 있다. 이러한 사업들은 지방으로 이양하지 않고 중앙정부 차원에서 정비해야 하는 사업에 해당한다. 더 심각한 문제는 복지사업을 지방으로 이양한 이후에 동일한 혹은 유사한 내용의 국고보조사업을 신설·확대함으로써 복지분권을 약화시켰다는 점이다. 예를 들어 시니어클럽 운영 지원과 노인 일거리 사업을 지방으로 이양한 이후에 노인 일자리 사업을 확대하였고, 그 결과 많은 지자체에서 노인 일거리 사업을 국고보조사업인 노인 일자리 사업으로 흡수하는 방식으로 정리하였다. 여성 장애인 가사도우미 사업의 경우에도 지방으로 이양한 이후에 장애인 활동 지원, 출산도 지원 등의 사업을 확대하였다.

복지사업 지방이양은 단기적으로 지방재정의 자율성 제고와 복지분권에 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 지방이양 복지사업은 지속적인 수요 감소로 사업의 폐지, 유사 또는 동일한 내용의 국고보조사업 확대로 사업의 실효성을 상실함으로써 장기적으로 지방재정 자율성 제고, 복지분권

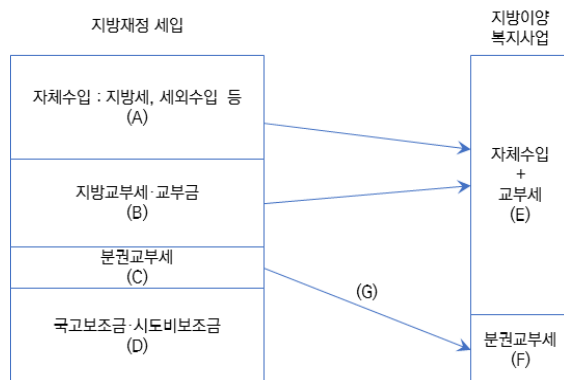
촉진 등에 역행하는 결과를 낳게 되었다.

2. 지방이양 복지사업과 분권교부세

2005년 국고보조사업 지방이양을 추진하면서 지방이양사업의 재원 확보를 위하여 분권교부세를 신설하였다. 따라서 분권교부세가 지방이양사업의 재원으로서 적절한 역할을 하였는지 분석하는 것이 필요하다. 이 연구에서는 사회복지 분야에서 분권교부세가 지방이양 복지사업의 재원으로 의미 있는 역할을 담당하였는지 검토하고자 한다.

지방이양사업은 지자체 자체사업에 해당하며, 따라서 지방이양사업은 지방자치단체의 자주 재원과 지방교부세를 재원으로 한다. 분권교부세는 지방교부세의 하나로 지방이양사업을 담당하는 지방자치단체에 교부하며, 2005~2014년에 한시적으로 시행되었다. 따라서 지방이양 복지사업은 자체 수입(A), 지방교부세(B) 및 분권교부세(C)를 재원으로 한다([그림 3-1] 참조).

[그림 3-1] 지방이양 복지사업의 재원 구조



지방이양 복지사업의 재원으로서 분권교부세의 역할을 검토하기 위해서는 가장 먼저 지방이양 복지사업 예산(E+F) 대비 분권교부세(F)의 비율을 연도별로 산출하여 현황을 파악한다. 분권교부세(F) 비율은 전체 분권교부세(C)에서 복지사업으로 분배된 예산에 따라 달라질 수 있다는 점에서 지방이양 복지사업에 할당된 분권교부세의 비율(G)을 검토한다. 또한 분권교부세 전체 규모(C)와 지방이양 복지사업 예산(E+F)의 연도별 변화를 파악할 필요가 있다. 지방이양 복지사업의 예산 변동은 지자체 복지수요 변화를 의미하는 것이며, 분권교부세가 지방이양 복지사업의 필요 재원을 감당할 수 있는 규모였는지 확인할 수 있기 때문이다.

〈표 3-7〉 지방이양 복지사업 예산(E+F) 중 분권교부세(F) 비율의 연도별 현황

(단위: %)

연도	A광역시	B시	C시	D군	E군
2006년	49.8	34.5	14.6	29.1	24.1
2007년	60.7	25.6	12.9	24.5	25.1
2008년	56.1	22.0	8.1	22.8	26.6
2009년	48.7	21.6	7.2	20.7	24.9
2010년	61.3	4.3	13.6	13.9	25.3
2011년	40.6	17.1	13.4	17.8	24.6
2012년	38.8	1.7	12.8	24.2	27.3
2013년	17.1	28.0	12.4	22.8	27.5
2014년	35.5	31.9	10.9	24.2	26.5

자료: 5개 자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

1개 광역시와 4개 시·군의 지방이양 복지사업의 연도별 재원 구조 현황은 〈표 3-7〉과 같다. 지방이양 복지사업에서 분권교부세가 차지하는 비율은 지자체별로 그리고 연도별로 상당한 차이가 있다. A광역시의 경우 연도별로 최대 61.3%에서 최저 17.1%를 나타내며, 2010년을 기점으로

이전에 비해 이후에 지방이양 복지사업 예산 중 분권교부세가 차지하는 비율은 전반적으로 하락하고 있다.

4개 기초자치단체는 자치단체별로 상당한 차이를 보이며, E군은 유일하게 지방이양 복지사업 예산 중 분권교부세가 차지하는 비율이 상승한 것으로 나타났다. 반면에 C시와 D군은 지방이양 복지사업 예산 중 분권교부세가 차지하는 비율이 하락하는 추세를 보이고 있다. B시의 경우에는 지방이양 복지사업 예산 중 분권교부세가 차지하는 비율이 2010년까지 하락하다가 2013년에 다시 상승하고 있다.

〈표 3-8〉 지방이양 복지사업에 할당된 분권교부세 비율(F/C)의 연도별 현황

(단위 : %)

연도	A광역시	B시	C시	D군	E군
2006년	73.6	41.1	53.7	48.5	24.5
2007년	73.5	38.9	63.9	57.5	34.2
2008년	71.9	45.2	66.8	61.1	46.9
2009년	57.2	27.5	78.2	67.8	47.1
2010년	73.5	7.7	49.7	58.1	52.4
2011년	52.5	35.1	48.4	54.9	51.2
2012년	55.8	4.1	48.4	72.1	63.9
2013년	45.1	58.5	55.8	57.6	65.8
2014년	64.1	55.1	55.7	57.4	66.4

자료: 5개 자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

지방이양 복지사업 예산 중 분권교부세가 차지하는 비율이 지자체에 따라 많은 차이를 보이는 것은 지방이양 복지사업의 예산 편성이 일정한 규칙이 없이 개별 지자체의 판단과 의사 결정에 따라 이루어졌기 때문이다. 〈표 3-8〉은 5개 자치단체가 전체 분권교부세(C)에서 복지사업의 재원으로 할당한 분권교부세(F)의 비율(G)을 계산한 것이다. A광역시의 전

체 분권교부세 대비 복지사업의 분권교부세 비율(G)은 연도별로 등락이 있으며, 전반적으로는 소폭의 하락세를 나타내고 있다.

4개 기초자치단체 중 2개 군은 지속적인 상승 추세를 보이고 있으며, 특히 E군은 2006년 24.5%에서 2014년 66.4%로 급격한 증가를 보이고 있다. 2006~2014년에 2개 시의 비율은 일정한 수준을 유지한 것으로 보이나, 연도별 변화 추이는 대조적이다. B시의 비율은 2010~2012년에 급격한 하락을 보였으며, 2013년에 다시 상승하였다. 반면에 C시의 비율은 2009년까지 증가하다가 이후에 하락하는 양상을 보이고 있다.

〈표 3-9〉 지방이양 복지사업 예산(E+F) 대비 분권교부세(C) 비율의 연도별 현황

(단위: %)

연도	A광역시	B시	C시	D군	E군
2006년	67.7	83.9	27.1	60.1	98.3
2007년	82.5	65.8	20.1	42.6	73.5
2008년	78.1	48.6	12.1	37.3	56.6
2009년	85.1	78.7	9.2	30.6	52.8
2010년	83.3	55.7	27.4	23.8	48.2
2011년	77.3	48.7	27.7	32.5	48.2
2012년	69.5	41.8	26.5	33.6	42.7
2013년	37.8	47.9	22.2	39.6	41.8
2014년	55.4	57.9	19.5	42.2	39.9

자료: 5개 자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

지방이양 복지사업 예산에서 분권교부세가 차지하는 비율을 확인하는 것은 분권교부세가 지방이양 복지사업 추가 재원으로서 실질적 역할을 담당했는가를 판단하는 근거가 되기 어렵다. 앞에서도 언급한 바와 같이 전체 분권교부세에서 지방이양 복지사업에 할당하는 예산에 따라 지방이양 복지사업 예산 중 분권교부세의 비율이 정해지기 때문이다. 또한 분권

교부세를 복지사업에 얼마나 할당할 것인가는 개별 자치단체가 판단하여 결정하는 것이다. 따라서 분권교부세 전체 규모와 지방으로 이양된 복지사업의 예산 규모를 비교하여 연도별 추세를 파악할 필요가 있다. 지방이양 복지사업의 예산 규모는 해당 사업의 수요를 반영하며, 분권교부세가 지방으로 이양된 사업의 수요를 반영하고 있는지 판단할 수 있기 때문이다. <표 3-9>는 5개 자치단체별로 지방이양 복지사업 예산 대비 분권교부세 총액의 비율을 정리한 결과이다. 5개 자치단체 모두 그 비율이 낮아지는 추세를 보이고 있으며, 특히 2개 군의 하락 폭은 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

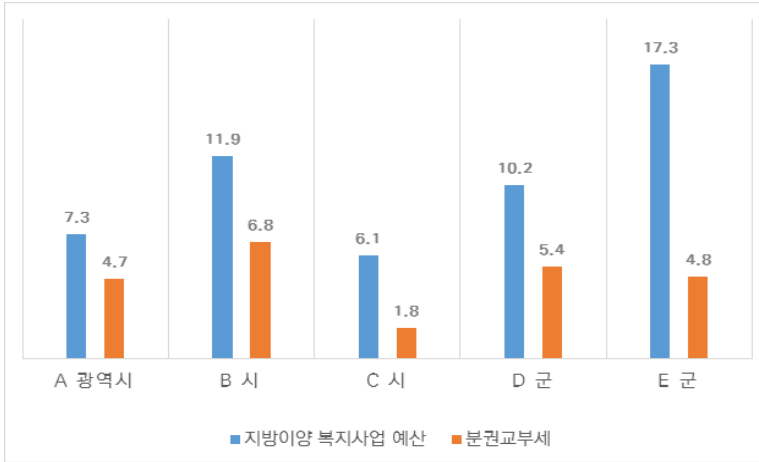
A광역시의 지방이양 복지사업 예산 대비 분권교부세의 비율은 2006년에 67.7%에서 2009년에 85.1%로 상승하였으나, 이후에 감소하여 2014년에는 55.4%로 나타났다. 이러한 결과는 지방이양 복지사업 예산은 지속적으로 증가한 반면에 분권교부세는 2009년까지 증가하다가 이후에는 증가하지 않았기 때문이다.

4개 기초자치단체의 지방이양 복지사업 예산 대비 분권교부세 비율은 비교적 큰 폭의 하락을 보이고 있다. 특히 E군의 경우 비율이 2006년 98.3%에서 2014년 39.9%로 하락하였으며, 4개 기초자치단체 중 하락 폭이 가장 적은 C시는 2006년 27.1%에서 2014년 19.5%로 낮아졌다.

5개 자치단체 사례에서 보는 바와 같이 분권교부세는 지방이양 복지사업의 재원으로서 역할이 지속적으로 약화되었다. 지방이양사업을 포함한 모든 복지사업은 해당 지역 주민의 복지 욕구에 대응하기 위하여 지속적으로 예산 규모가 증가하는 것이 일반적이다. 분권교부세를 포함한 지방교부세는 정상적 수요와 비정상적 수요를 구분하여 금액을 산출함으로써 지역의 행정 수요에 대응하는 방식을 취하고 있다. 그러나 교부세 총액은 조세수입의 일정 비율로 결정된다는 점에서 규모 증가에 한계가 있다.

[그림 3-2] 지방이양 복지사업 예산과 분권교부세의 연평균 증가율(2006~2014년)

(단위: %)



자료: 5개 자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

[그림 3-2]에서 보는 바와 같이, 2006~2014년의 기간 동안 5개 자치단체의 지방이양 복지사업 예산 연평균 증가율은 분권교부세 연평균 증가율을 상회하고 있다. 증가율의 차이가 가장 적은 A광역시는 2.7%포인트이며, 가장 큰 지역은 E군으로 무려 12.5%포인트 차이를 보이고 있다. 분권교부세의 증가는 구조적인 제약이 있는 상황에서 지방이양 복지사업 예산 증가로 인한 추가 재원은 지자체 자체 수입으로 감당하게 된다. 분권교부세는 지방이양 시행 직후에는 지방이양 복지사업의 재원으로 의미 있는 역할을 담당하였다. 그러나 시간이 지남에 따라 그 역할이 약화되었으며, 이는 지방재정의 악화 요인으로 작용한 것이다.

제3절 지방이양 이후 지자체 복지예산의 변화

2005년 국고보조금제도 정비는 국고보조사업의 지방이양을 통해 국고보조금을 축소하고, 지방재정의 추가 재원을 위해 분권교부세를 신설하는 것이 핵심 내용이다. 또한 사회복지 영역은 지방이양사업의 수와 예산을 기준으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다는 점에서 지방이양은 사실상 복지사업의 지방이양이라고 할 수 있다. 국고보조사업 지방이양이 사회복지 영역, 특히 지방자치단체 복지사업에 어떠한 영향을 주었는지 검토가 필요하다. 복지사업 지방이양은 국고보조 축소와 지자체 자체재원 증가로 연계되었는지, 지자체 사회복지재정의 재원에 변화가 있었는지, 나아가 지방이양 이후에도 사회복지재정의 자율성과 복지분권에 긍정적인 효과가 있었는지 등을 확인하고자 한다. 이를 위해 앞에서 사례로 제시한 1개 광역자치단체와 4개 기초자치단체의 사회복지예산을 분석하기로 한다. 지방이양 직후의 사회복지예산 및 재원 구조를 정리하고, 연도별 변화 추세를 검토한다.

1. A광역시 복지예산의 변화

A광역시의 사회복지예산을 총액과 재원별로 구분하여 연도별로 정리한 내용은 <표 3-10>과 같다. 2006년의 경우 사회복지예산은 총 2438억 원이며, 이를 재원별로 구분하면 국고보조가 1131억 원으로 전체의 46.4%를 차지하고, 다음으로 시비 1023억 원(42%), 분권교부세 206억 원(8.5%) 그리고 중앙정부 특별회계 및 기금보조금이 78억 원(3.2%)의 순으로 나타났다. 사회복지예산은 지속적으로 확대되어 2010년 5470억 원이었으며, 2015년에는 1조 원을 넘어섰다.

〈표 3-10〉 A광역시 복지예산 재원의 연도별 현황

(단위: 억 원 (%))

연도	복지예산 합계	의존재원		자체재원	
		국고보조	특별회계· 기금보조	분권교부세	시비
2006년	2,438 (100)	1,131 (46.4)	78 (3.2)	206 (8.4)	1,023 (42.0)
2007년	3,000 (100)	1,489 (49.6)	87 (2.9)	265 (8.8)	1,159 (38.6)
2008년	3,859 (100)	2,155 (55.8)	75 (1.9)	277 (7.2)	1,352 (35.1)
2009년	4,699 (100)	2,730 (58.1)	26 (0.5)	291 (6.2)	1,653 (35.2)
2010년	5,470 (100)	3,189 (58.3)	42 (0.8)	266 (4.9)	1,973 (36.1)
2011년	6,239 (100)	3,492 (56.0)	110 (1.8)	307 (4.9)	2,329 (37.3)
2012년	6,840 (100)	3,708 (54.2)	125 (1.8)	341 (5.0)	2,666 (39.0)
2013년	8,111 (100)	4,259 (52.5)	193 (2.4)	299 (3.7)	3,360 (41.4)
2014년	9,648 (100)	5,387 (55.8)	174 (1.8)	307 (3.2)	3,780 (39.2)
2015년	10,094 (100)	5,690 (56.4)	357 (3.5)	-	4,048 (40.1)
2016년	10,059 (100)	6,004 (59.7)	325 (3.2)	-	3,729 (37.1)

자료: A광역시 세출예산 명세서(2006~2014).

A광역시 사회복지예산을 재원별로 구분하여 살펴보면 2006~2014년 기간 동안 국고보조금이 가장 크게 증가하였다. 국고보조금은 2006년 1131억 원에서 2010년 3189억 원, 2013년 4259억 원, 그리고 2016년에는 6004억 원으로 증가하였다. 이에 따라 전체 사회복지예산에서 국고보조금이 차지하는 비율은 2006년 46.4%에서 매년 지속적으로 증가하였으며, 2016년에는 59.7%까지 증가하였다. 국고보조금 다음으로 예산 규모가 증가한 재원은 자체재원인 시비이다. 시비는 2006년 1023억 원에서 2010년에 약 2000억 원 규모로 확대되었으며, 2015년에는 4048억

원으로 2006년에 비해 약 4배 증가하였다. 시비의 예산 규모는 증가하였으나, 사회복지예산에서 시비가 차지하는 비율은 증가하지 않았다. 사회복지예산 대비 시비의 비율은 2006년에 42%로 가장 높았고, 2009년까지 감소세를 보이다가 2010년 이후에는 높아지는 양상이다. 그러나 시비 비율의 등락 폭은 매우 미미하며, 대체로 40% 수준을 유지하고 있다.

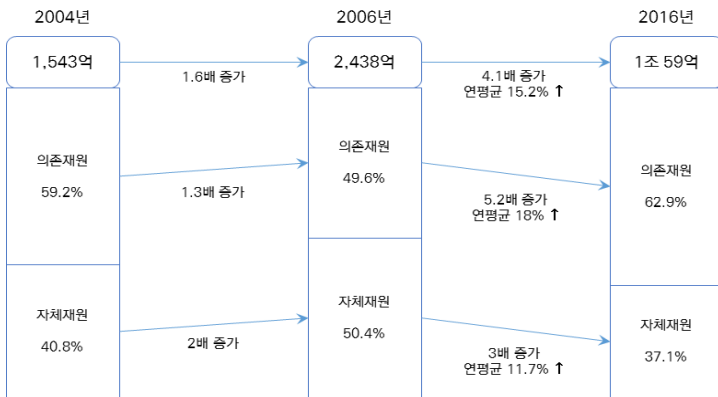
국고보조와 함께 의존재원에 해당하는 중앙정부 특별회계와 기금보조금의 경우에는 예산액이 2006년에 78억 원에서 2016년에 325억 원으로 4.2배 증가하였으나, 연도별로 등락을 반복하고 있으며, 전체 사회복지예산에서 차지하는 비율은 0.5~3%로 미미한 수준이다. 분권교부세는 지방교부세의 하나로 지방이양사업의 재원으로 활용해야 한다는 조건을 제외하고, 개별 사업에 할당하는 것은 지자체가 결정한다는 점에서 자체 재원으로 분류할 수 있다. 분권교부세는 2006년에 206억 원이었으며, 2014년 307억 원으로 증가하였으나 증가 폭은 적은 편이다. 또한 사회복지예산에서 분권교부세가 차지하는 비율은 2006년과 2007년에 8%대에서 매년 지속적으로 감소하여 2014년에는 3.2%로 하락하였다.

2005년 국고보조사업 지방이양 이후에 A광역시 사회복지예산은 국고보조금의 급격한 증가가 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 또한 분권교부세는 실질적으로 감소하였으며, 시비의 지속적인 규모 증가에도 불구하고 전체 사회복지예산에서 차지하는 비율은 소폭 감소하였다. 이러한 변화를 반영하여 A광역시 사회복지예산의 구조를 연도별로 정리한 내용은 [그림 3-3]과 같다.

복지사업 지방이양을 시행한 2005년을 기준으로 2004년과 2006년의 사회복지예산을 비교하면 의존재원의 감소와 자체재원의 증가로 요약할 수 있다. 2004년 A광역시 사회복지예산에서 의존재원과 자체재원은 59.2%와 40.8%로 의존재원이 약 20%포인트 높은 수준이었다. 반면에

2006년에는 의존재원 49.6%, 자체재원 50.4%로 자체재원이 높기는 하지만, 서로 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 2004년과 2006년에 의존재원과 자체재원의 비율이 변화된 것은 2005년에 시행된 복지사업 지방이양으로 국고보조금이 축소된 결과이다. 따라서 지방재정의 자율성을 제고하기 위한 복지사업 지방이양은 일정한 성과를 보였다고 할 수 있다.

[그림 3-3] A광역시 사회복지예산 및 자원 구조의 변화



주: 의존재원은 국고보조금, 기금보조금, 특별회계(지역균형발전) 보조금을 의미하며, 자체재원은 지방세 및 세외수입과 같은 자주 자원과 분권교부세를 포함한 지방교부세를 지칭한다.

자료: A광역시 세출예산 명세서(2004~2016년).

복지사업 지방이양이 시행된 이후에 국고보조금이 지속적으로 증가하는 양상을 보인다. 이에 따라 사회복지예산에서 의존재원이 차지하는 비율이 높아지고 있으며, 2010년에는 의존재원 비율이 2004년 수준에 도달하였다. 또한 이후에도 국고보조금의 급격한 증가는 지속되었으며, 그 결과 국고보조금 비율이 2006년 46.4%에서 2016년 59.7%로 상승하였다.⁴⁾

4) 국고보조금의 급격한 증가와 더불어 추가로 주목할 점은 지자체의 전체 국고보조금 중에서 사회복지 분야 국고보조금 비율이 매우 높다는 것이다. A광역시의 경우 2006~2016년에 전체 국고보조금 중에서 사회복지 분야 국고보조금의 비율은 약 85%에 달한다.

2016년에 A광역시 사회복지예산은 1조 59억 원으로 2006년과 비교하여 4.1배 증가하였으며, 이 기간 동안 사회복지예산은 연평균 15.2%의 증가율을 보이고 있다. 사회복지예산의 재원을 의존재원과 자체재원으로 구분하면, 의존재원은 2006년 1209억 원에서 2016년 6329억 원으로 5.2배 증가하였으며, 연평균 증가율은 18%에 달한다. 반면에 자체재원은 2006년 1229억 원에서 2016년 3729억 원으로 3배 증가에 그쳤으며, 연평균 증가율은 11.7%를 보이고 있다.

복지사업 지방이양과 관련하여 A광역시 사회복지예산의 재원 구조 변화는 지방이양 이전과 이후로 구분하여 요약할 수 있다. 2005년 복지사업 지방이양으로 사회복지예산은 자체재원과 의존재원의 구성이 40:60에서 50:50의 구조로 변화되었다. 복지사업 지방이양은 이후에도 지속적으로 추진되지 않았고, 오히려 중앙정부가 주도하는 복지사업의 확대로 인하여 국고보조금이 급격히 증가하는 양상이 지속되었다. 그 결과 A광역시 사회복지예산의 재원 구성은 2006년 50:50에서 2010~2015년 40:60의 구조로, 그리고 2016년에 37:63으로 변화되었다. 국고보조금 증가는 이후에도 지속될 것으로 예상되며, 별다른 정책적 변화가 없으면 가까운 시일 내에 30:70으로 변화될 것이다.

2. 4개 기초자치단체 복지예산의 변화

복지사업 지방이양 이후 기초자치단체 복지예산의 변화를 파악하기 위하여 2개 시와 2개 군의 사례를 분석하였다. 분석 결과 4개 기초자치단체의 사회복지예산 규모 및 예산의 증가율, 재원별 규모와 그 비율이 차이를 보이고 있다. 그러나 예산 규모의 변화 추세, 재원 구성 방식 및 재원 규모의 변화 추세 등이 동일하다는 점에서 4개 기초자치단체를 합산하여

결과를 분석하고자 한다.

4개 기초자치단체의 사회복지예산을 총액과 재원별로 구분하여 연도별로 정리한 내용은 <표 3-11>과 같다. 2006년의 경우 사회복지예산은 총 1271억 원이며, 재원별로 구분하여 살펴보면 국고보조가 555억 원으로 전체의 43.7%를 차지한다. 다음으로 시군비 514억 원(40.5%), 시도비 149억 원(11.7%), 분권교부세 38억 원(3%) 그리고 중앙정부 특별회계 및 기금보조금이 14억 원(1.1%) 순으로 나타났다. 4개 기초자치단체의 전체 사회복지예산은 지속적으로 확대되어 2010년 3038억 원, 2013년 4327억 원, 그리고 2016년에는 5575억 원으로 증가하였다.

4개 기초자치단체의 전체 사회복지예산을 재원별로 구분하여 살펴보면 2006~2014년 기간 동안 국고보조금의 증가가 두드러진다. 국고보조금은 2006년 555억 원에서 2008년 1105억 원, 2013년 2020억 원, 그리고 2016년 3036억 원으로 증가하였다. 이에 따라 전체 사회복지예산에서 국고보조금이 차지하는 비율은 2006년 43.7%에서 매년 지속적으로 증가하여 2016년에 54.5%를 보이고 있다. 국고보조금과 유사한 변화 추세를 보이는 항목은 광역자치단체의 시도비 보조금이다. 2006년의 경우 4개 기초자치단체 사회복지예산의 시도비는 149억 원이다. 시도비는 이후에 지속적으로 확대되어 2010년에 422억 원, 2015년에 813억 원으로 증가하였으며, 2016년에는 다시 779억 원으로 감소하였다. 시도비의 규모 증가에 따라 전체 사회복지예산 대비 시도비의 비율은 2006년 11.7%에서 2010년에 13.9% 그리고 2015년에는 14.8%까지 높아졌다. 국고보조금과 시도비 보조금은 연도별 증가 추세가 동일한 패턴을 보이고 있다. 또한 2006~2016년 기간에 국고보조금과 시도비 보조금의 연평균 증가율은 각각 18.5%와 18%로 매우 유사한 수준이다. 국고보조금과 시도비 보조금의 변화 양상이 유사성을 보이는 것은 시도비 보조금의

대부분이 국비보조금에 대한 광역자치단체의 분담금이기 때문이다. 따라서 국고보조금과 시도비 보조금의 변화는 동시성을 갖는다.

〈표 3-11〉 4개 기초자치단체 복지예산财源의 연도별 현황

(단위: 억 원 (%))

연도	복지예산	의존자원			자체자원	
		국고보조	특별회계·기금보조	사도비	분권교부세	시군비
2006년	1,271 (100)	555 (43.7)	14 (1.1)	149 (11.7)	38 (3.0)	514 (40.5)
2007년	1,602 (100)	691 (43.1)	21 (1.3)	247 (15.4)	38 (2.3)	605 (37.7)
2008년	2,335 (100)	1,105 (47.3)	10 (0.4)	313 (13.4)	40 (1.7)	867 (37.1)
2009년	2,779 (100)	1,350 (48.6)	15 (0.6)	372 (13.4)	46 (1.7)	995 (35.8)
2010년	3,038 (100)	1,457 (48.0)	26 (0.8)	422 (13.9)	37 (1.2)	1,097 (36.1)
2011년	3,327 (100)	1,597 (48.0)	32 (0.9)	453 (13.6)	54 (1.6)	1,191 (35.8)
2012년	3,677 (100)	1,717 (46.7)	45 (1.2)	538 (14.6)	39 (1.1)	1,338 (36.4)
2013년	4,327 (100)	2,020 (46.7)	39 (0.9)	723 (16.7)	73 (1.7)	1,471 (34.0)
2014년	5,181 (100)	2,703 (52.2)	30 (0.6)	800 (15.4)	76 (1.5)	1,571 (30.3)
2015년	5,482 (100)	2,972 (54.2)	54 (1.0)	813 (14.8)	-	1,643 (30.0)
2016년	5,575 (100)	3,036 (54.5)	70 (1.3)	779 (14.0)	-	1,690 (30.3)

자료: 4개 기초자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

4개 기초자치단체 사회복지예산에서 국고보조금 다음으로 높은 비중을 차지하는 항목은 자체자원에 해당하는 시군비이다. 시군비는 2006년 514억 원에서 2010년 1097억 원, 2014년 1571억 원, 그리고 2016년에 1690억 원으로 증가하였다. 시군비 예산 규모는 증가하였으나, 사회복지예산에서 시군비가 차지하는 비율은 오히려 감소하였다. 사회복지예

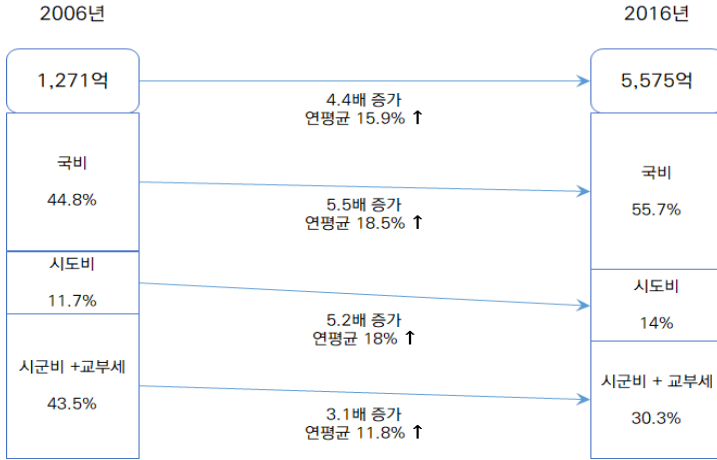
산 대비 시군비의 비율은 2006년에 40.5%로 가장 높았고, 2011년에 35.8%로 감소하였으며, 2015~2016년에는 약 30%의 수준을 보이고 있다.

4개 기초자치단체 사회복지예산에서 자체재원의 하나인 분권교부세는 2006년 38억 원에서 2014년에 76억 원으로 증가하였다. 다만 2010년과 2012년에는 이례적으로 감소하면서 등락을 반복하였다. 또한 분권교부세의 규모 증가에도 불구하고, 사회복지예산에서 분권교부세가 차지하는 비율은 2006년 3.0%에서 매년 지속적으로 감소하여 2008년에 1.7%, 그리고 2014년에 1.5%로 하락하였다.

2005년 국고보조사업 지방이양 이후 4개 기초자치단체 사회복지예산에서 의존재원인 국고보조금과 시도비 보조금이 지속적으로 증가하였다. 반면에 자체재원인 시군비와 분권교부세의 규모는 지속적으로 증가하였으나, 전체 사회복지예산에서 차지하는 비율은 감소하였다. 이러한 변화를 반영하여 4개 기초자치단체 사회복지예산의 구조를 정리한 내용은 [그림 3-4]와 같다.

복지사업을 지방으로 이양한 직후인 2006년은 국고보조금의 비중이 낮을 것이며, 이후에 4개 기초자치단체 사회복지예산은 의존재원 규모 및 비중의 증가, 자체재원의 규모 증가와 비중 감소로 요약할 수 있다. 전체 사회복지예산은 2016년에 5575억 원으로 2006년 1271억 원과 비교하여 4.4배 증가하였으며, 2006~2016년 기간 동안 연평균 증가율은 15.9%에 달한다.

[그림 3-4] 4개 기초자치단체 사회복지예산 및 자원 구조의 변화



자료: 4개 기초자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

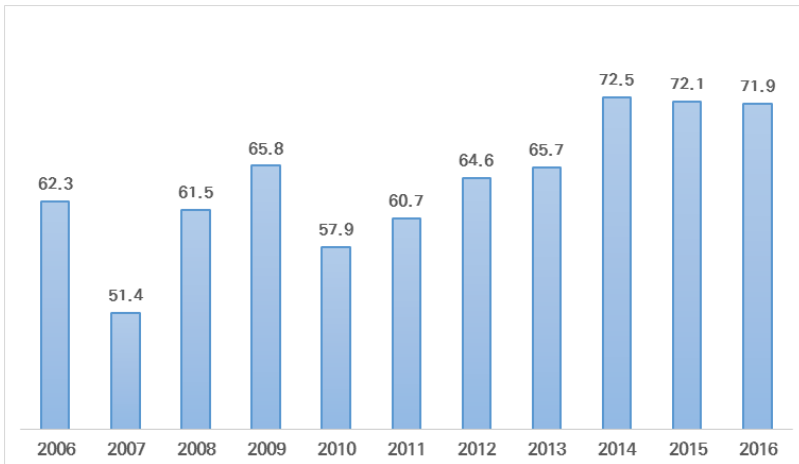
사회복지예산의 재원을 의존재원과 자체재원으로 구분하면, 의존재원은 2006년 719억 원에서 2016년 3885억 원으로 5.4배 증가하였으며, 연평균 증가율은 18.4%에 달한다. 반면에 자체재원은 2006년 552억 원에서 2016년 1690억 원으로 3.1배 증가에 그쳤으며, 연평균 증가율은 11.8%를 보이고 있다.

복지사업 지방이양과 관련하여 4개 기초자치단체 사회복지예산의 자원 구조 변화는 의존재원의 비율 증가와 자체재원의 비율 감소로 요약할 수 있다. 사회복지예산에서 자체재원과 의존재원의 구성비는 2006년 45:55 구조에서 2008년에 40:60 구조로, 2013~2014년에 35:65 구조로 그리고 2016년에는 30:70의 구조로 변화되었다. 4개 기초자치단체 사회복지예산에서 의존재원의 비중이 증가한 것은 국고보조금의 급격한 증가와 국고보조사업의 분담비 성격인 시도비 보조금의 동반 확대가 원인이라는 점은 명확하다. 사회복지 영역은 다른 분야와 비교해서 국고보

조금 증가의 문제가 매우 두드러진다. 4개 기초자치단체의 경우 전체 국가보조금 중에서 사회복지 분야 국고보조금의 비율이 매우 높고, 그 비율이 지속적으로 상승하고 있기 때문이다.

[그림 3-5] 4개 기초자치단체의 전체 국고보조금 대비 사회복지 국고보조금 비율

(단위: %)



자료: 4개 기초자치단체 세출예산 명세서(2006~2014).

[그림 3-5]에서 알 수 있듯이, 4개 기초자치단체의 전체 국고보조금 중에서 사회복지 국고보조금이 차지하는 비율은 2006년 62.3%이다. 2013년까지 등락이 있었으나 대체로 60~65% 수준을 유지하였으며, 2014년 이후에 70% 수준으로 높아졌다. 사회복지 국고보조금 증가는 복지정책에 대한 지방자치단체의 결정권을 약화시키고 중앙정부에 대한 의존성을 심화시킨다. 따라서 국고보조금 증가 문제에 대한 근본적인 변화의 모색이 요구된다.

제 4 장

국고보조 복지사업 개편과 지방이양

제1절 국고보조 복지사업 현황

제2절 국고보조 복지사업 개편 원칙과 방향

제3절 국고보조 복지사업 국가사업 전환

제4절 국고보조 복지사업 지방이양

제5절 국고보조 복지사업 개편 추진 방안

4

국고보조 복지사업 개편과 지방이양

제1절 국고보조 복지사업 현황

1. 국고보조금 현황

보조금이란 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 것”(보조금 관리에 관한 법률 제2조 제1항)이다. 이 연구에서 국고보조금이란 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 보조금을 지칭한다. 보조금은 부담금, 교부금과 달리 지방자치단체에 대한 재정 지원 여부와 지원 금액을 중앙정부가 결정한다. 따라서 국고보조금은 중앙정부가 행정상의 필요에 의하여 지방자치단체에 임의⁵⁾로 교부하는 지출금을 의미한다.

〈표 4-1〉은 2019년에 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 국고보조금을 담당 중앙부처와 회계 종류에 따라 현황을 정리한 것이다. 2019년 예산을 기준으로 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 국고보조금은 총 58조 8444억 원이며, 이 중 66.8%인 39조 3329억 원은 일반회계로 편성된다. 일반회계 다음으로 균특회계 8조 2085억 원(13.9%), 기타 특별회계 6조 5123억 원(11.1%), 그리고 기금 4조 7907억 원(8.1%)의 순이다.

5) 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다(지방재정법 제23조 제1항).

〈표 4-1〉 지방자치단체에 교부하는 국고보조금 현황(2019년 당초 예산)

(단위: 억 원)

부처명	계	일반회계	균특회계	기타특별회계	기금
보건복지부	363,169	349,133	2,768	439	10,829
국토교통부	51,787	18,796	23,039	3,462	6,490
환경부	46,163	256	10,318	29,152	6,437
농림축산식품부	43,619	72	14,152	23,019	6,376
문화체육관광부	17,246	1,247	9,261	209	6,529
행정안전부	15,325	8,728	6,597	-	-
기타 (23개 부처청)	51,135	15,097	15,950	8,842	11,246
합계	588,444	393,329	82,085	65,123	47,907

자료: 행정안전부(2019), 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요, p. 92.

국고보조금 규모는 중앙정부의 재정 상황과 중앙행정기관의 사업 특성 등에 따라 매년 변동이 있다. 국고보조금과 관련하여 주목할 점은 특정 부처에 국고보조금이 편중되어 있다는 점이다. 국고보조금의 규모가 많은 정부 부처로는 보건복지부, 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 그리고 행정안전부 등을 들 수 있다. 보건복지부의 국고보조금 규모는 36조 3169억 원으로 전체 국고보조금의 61.7%를 차지하고 있다. 다음으로 국토교통부 5조 1787억 원(8.8%), 환경부 4조 6163억 원(7.8%), 농림축산식품부 4조 3619억 원(7.4%), 문화체육관광부 1조 7246억 원(2.9%), 그리고 행정안전부 1조 5325억 원(2.6%)의 순이다. 국고보조금이 많은 상위 6개 부처의 국고보조금은 무려 53조 7309억 원으로 전체 국고보조금의 91.3%를 차지하고 있다. 6개 부처를 제외한 나머지 23개 부처청의 국고보조금 규모는 5조 1135억 원으로 전체 국고보조금의 8.7%에 해당한다.

2. 국고보조 복지사업 현황

국고보조 복지사업은 앞에서 제시한 보건복지부 소관의 국고보조금과는 상이한 개념이다. 국고보조 복지사업이란 중앙정부의 국고보조금 사업 중에서 예산의 기능별 분류(분야 - 부문)를 기준으로 사회복지(080)에 해당하는 사업을 의미한다. 국고보조 복지사업은 보건복지부를 포함하여 8개 부처가 담당하고 있다. 국고보조 복지사업의 사업 수와 예산을 소관 중앙부처별, 회계별, 부문별로 정리한 결과는 <표 4-2>와 같다.

2019년 추경 포함 예산을 기준으로 국고보조 복지사업은 총 165개, 국고보조금 예산 규모는 39조 4639억 원이다. 국고보조사업은 경상보조와 자본보조로 구분할 수 있으며, 경상보조사업은 124개이고, 예산 규모는 38조 3512억 원이다. 국고보조 복지사업을 회계별로 구분하면, 일반회계는 37조 3842억 원으로 전체 예산의 94.7%를 차지한다. 반면에 특별회계는 5491억 원(1.4%), 기금은 1조 5305억 원(3.9%) 규모로 비중이 매우 낮은 편이다.

국고보조 복지사업을 소관 정부 부처별로 구분하면, 보건복지부가 85개 사업을 담당하고 있으며, 전체 국고보조 복지사업의 약 절반(51.5%)을 차지한다. 보건복지부 다음으로 여성가족부 31개 사업(18.8%), 고용노동부 23개 사업(13.9%), 행정안전부와 국토교통부 각 9개 사업(5.4%), 기획재정부 5개 사업(3.0%), 국가보훈처 2개 사업(1.2%) 그리고 교육부가 1개 사업을 담당하고 있다. 소관 부처별 예산 규모 역시 보건복지부가 35조 4692억 원(89.9%)으로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 반면에 사업 수를 기준으로 하는 경우와 사업 예산을 기준으로 하는 경우에 서로 상반된 경향을 보이는 부처들이 있다. 예를 들어 국토교통부는 예산 규모가 2조 3424억 원으로 두 번째로 큰 반면에 사업 수는 9개에 불과하다.

반면에 고용노동부는 사업 수가 23개로 세 번째로 많지만, 예산 규모는 2610억 원으로 다섯 번째에 해당한다.

〈표 4-2〉 국고보조 복지사업 현황(2019년 추경예산 포함)

(단위: 개, 억 원)

구분 항목		세부 사업 수	2019년 예산
소관	고용노동부	23	2,610
	교육부	1	1,311
	국가보훈처	2	53
	국토교통부	9	23,424
	기획재정부	5	458
	보건복지부	85	354,692
	여성가족부	31	8,419
	행정안전부	9	3,673
회계	일반회계	101	373,842
	특별회계	21	5,491
	기금	43	15,305
부문	기초생활보장	9	127,583
	장애인	23	26,967
	보육아동	30	81,261
	여성가족청소년	23	7,071
	노인	15	128,877
	고용노동	39	6,860
	복지일반 및 기타	26	16,021
세목	경상보조	124	383,512
	자본보조	41	11,127
합계		165	394,639

자료: 세출세목예산편성현황, 재정정보공개시스템(openfiscaldata.go.kr), 2019. 10. 10. 추출.

국고보조 복지사업을 부문별로 구분하여 살펴보면, 사업 수를 기준으로 고용노동 부문이 39개 사업으로 가장 많으며, 다음으로는 보육아동 30개, 복지일반 및 기타 26개, 장애인과 여성·가족·청소년이 각각 23개

의 순이다. 예산 규모를 기준으로 하면 노인 부문이 12조 8877억 원(32.7%)으로 가장 크며, 기초생활보장이 12조 7583억 원(32.3%), 보육 아동이 8조 1261억 원(20.6%)의 순이다. 이들 3개 부문의 예산 규모 비중은 전체의 85.6%에 달한다. 특이한 점은 사업 수와 예산 규모가 서로 대조적인 양상을 보인다는 것이다. 예를 들어 고용노동 부문은 사업 수가 39개로 가장 많지만 반대로 예산은 6860억 원으로 규모가 가장 작다. 또한 기초생활보장 부문은 사업 수가 9개로 가장 적으나, 예산은 12조 7583억 원으로 규모가 두 번째로 크다.

국고보조금과 국고보조사업은 특정 부처와 특정 영역에 지나칠 정도로 편중되어 있다. 특히 국고보조금 예산 규모를 기준으로 하는 경우에 이러한 경향성은 두드러진다. 전체 국고보조금 58조 8444억 원의 60.3%를 보건복지부가 담당하고 있으며, 영역별로는 사회복지 분야에 전체 국고보조금의 67.1%가 집중되어 있다. 또한 국민기초생활보장, 노인기초연금, 영유아 보육비 지원(가정양육수당 포함), 그리고 아동수당의 4개 제도의 국고보조금이 사회복지 분야의 75.8%를 차지한다. 따라서 전체 국고보조금의 50.8%가 사회복지 분야의 4개 사업⁶⁾에 집중되어 있다. 따라서 국고보조금 문제의 해결은 사회복지 분야의 국고보조사업 특히 국민기초생활보장, 노인기초연금, 영유아 보육비 지원, 아동수당 등 4개 국고보조사업의 개편이 핵심이라고 하겠다.

6) 국민기초생활보장, 노인기초연금, 영유아 보육비 지원(가정양육수당 포함), 아동수당 등 4개 사업의 국고보조금(2019년 추경포함) 규모는 29조 9012억 원이다.(재정정보공개시스템(openfiscaldat.go.kr), 2019. 10. 10. 인출)

제2절 국고보조 복지사업 개편 원칙과 방향

1. 자치사무 중심 보충성의 원칙

주요 국가들의 지방분권에 대한 연구들을 살펴보면, 공통적으로 나타나는 경향성은 자치사무를 강화하면서 이에 대한 책임성을 분명히 하는 것이다(안영훈, 2009; 한국지방자치학회, 2018). 일본의 경우 1990년대 지방분권 개혁을 추진하면서 기관위임사무를 폐지하고 자치사무와 법정수탁사무로 재편하였다. 법정수탁사무는 국가의 이해에 관련된 예외적인 사항으로 제한하고 그 외에는 모두 자치사무로 설정한 것이다. 법정수탁사무에서도 조례 제정권을 보장하고 있다. 또한 최근 2차 분권 개혁을 통해서도 주민과 밀접한 행정은 우선 우리나라 기초지자체에 해당하는 시·정·촌에, 그리고 그다음 행정은 광역에 해당하는 도·도·부·현에, 그리고 지자체가 담당할 수 없는 사무를 중앙정부에 배분하는 ‘보충성의 원칙’을 적용하고 있다.

대륙법계의 경우에도 자치사무를 강화하고 있다(안영훈, 2009, pp. 158-160; 한국지방자치학회, 2018, pp. 119-126). 프랑스는 기초정부인 코뮌, 중간정부인 데파르트망, 광역정부인 레지옹이 있는데 1980년대 지방분권 개혁을 통해 주택, 문화, 도시계획, 공공부조 등에 대한 지방정부 자치권을 확대하였다. 중앙정부는 법률 위반의 경우에 개입할 수 있도록 통제 권한을 제한하였고, 2000년대 분권 개혁을 통해서도 법으로 규정되지 않은 경우 지자체의 권한으로 해석하고 각 지방정부별 행위 주체를 중심으로 사무를 구분하도록 하였다. 또한 보충성의 원칙을 헌법에 명시하면서 주민에 가까운 사무는 코뮌이, 사회복지사무는 데파르트망, 지역계획이나 지역발전 등은 레지옹이 책임지도록 책임을 배분하면서 기초지자체 우

선의 원칙, 전(全)권한성의 원칙 등을 확립하였다. 독일의 경우 기초자치단체 격인 게마인데, 사무를 규정하면서 자유재량으로 수행할 수 있는 사무와 의무적으로 수행해야 하는 필수 사무로 구분하고 있을 뿐이다.

영미권의 경우에는 홈룰(Home Rule)제도를 통해 지방정부에 포괄적인 입법권과 행정의 전 권한성을 인정하고 있다(안영훈, 2009; 한국지방자치학회, 2018, pp. 45-58). 미국은 연방의 입법 영역과 주에서 금지된 영역을 열거하고 이를 제외한 포괄적 입법 영역을 인정하고 있다. 그리고 지방정부들은 주 헌법의 허락 아래 자치현장을 통해 부여된 모든 권한을 수행하고 이에 대한 책임을 지도록 하는 보충성의 원칙과 전 권한성의 원칙이 적용되고 있는 것이다. 영국도 지방정부법을 통해 각 지방정부 유형별 사무를 구분하고 있는데 이전에는 전 권한성까지 인정되지는 않았지만 1997년 노동당 정부 이후 스코틀랜드나 웨일스 등에 지역정부를 설치하면서 포괄적 이양이 이루어지고 있다. 영국과 미국 모두 지방정부 사무는 법적으로 반드시 이행해야 하는 의무 사무와 그 외 지방정부가 자율적으로 수행할 수 있는 재량 사무로 구분하고 있다.

정리하자면 주요 국가들은 지방분권에서 자치사무를 우선적으로 강화하면서 자치사무가 아닌 영역을 예외적으로 규정하여 개방적으로 규정하는 보충성의 원칙을 적용하고 있다. 그리고 지방정부가 반드시 수행해야 하는 사무에 대해서는 필수 또는 의무 사무로서 별도로 규정하고 있지만, 이에 대한 자치입법권을 인정하여 지방정부가 자체적으로 이를 수행할 수 있도록 하고 있다. 그리고 사무 배분에 있어서는 각 지자체별 수행 주체를 명기하는 방식으로 그 책임과 역할을 명확히 하고 있는 것이다.

우리나라의 지방자치법에서도 이러한 유사한 접근을 채택하고 있기는 하다. 제9조에서 지방자치단체의 사무 범위를 예시하고 있으면서, 제10조 제1항의 시·도 사무와, 제11조 국가사무의 처리 제한을 제외하고는

시·군 및 자치구의 사무라고 개방적으로 규정하고, 시·도와 시·군 및 자치구의 사무가 경합할 경우 시·군 및 자치구에서 먼저 처리하도록 하여 기초 지자체 우선으로 보충성의 원칙이 적용되고 있는 것이다.

그런데 문제는 실질적으로 광범위한 단체위임사무와 기관위임사무가 존재하기 때문에 이러한 지방자치법의 일반적 규정이 선언적 규정에 머물고 있다는 점이다. 그렇기 때문에 구분도 모호한 이러한 위임사무를 폐지하는 것이 바람직한 방향이 될 수 있을 것이다. 당장 위임사무를 전면 폐지할 수는 없더라도 우선적으로 위임사무에 대해 조례 제정권을 인정하고, 시·도 또는 시·군 및 자치구 위임사무로 그 수행 주체를 분명히 하도록 하며, 중장기적으로는 위임사무를 자치사무로 대체하면서 반드시 시행에 구속력이 필요한 경우 의무 자치사무로 규정하여 그 책임을 지방정부가 자체적으로 이행할 수 있도록 해야 할 것이다(안영훈, 2009, pp. 168-169).

2. 복지분권과 기능 중심 지방이양

사회복지사업 지방이양과 역대 정부의 지방분권 정책에서 가장 핵심적이고 공통적인 한계로 지적할 수 있는 것이 바로 개별 단위 사무 중심의 국고보조사업 지방이양과 복지분권 추진이었다는 점이다. 사회복지사업 지방이양의 경우 주로 재정 문제가 지적되었고, 이는 수요가 지속적으로 증가하는 사회복지사업의 재정 규모를 과거 기준으로 산정함으로써 애초부터 부족이 발생하였기 때문이다. 또한 개별 단위 사무별로는 처음부터 제대로 소요 재정과 인력을 산정하기 어렵다는 문제가 존재하고 있다. 또한 역대 정부에서 사회복지사업뿐 아니라 지속적으로 개별 사무의 국고보조사업 지방이양을 추진해 왔지만, 양적으로 늘어나기는 했어도 대부

분 집행 사무를 중심으로 이루어져, 지방이양의 성과를 떠나 실질적인 분권이 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 개별 단위 사무 중심의 국고보조사업 지방이양이 갖는 한계는 첫째, 일관된 기준을 적용하기가 어렵고, 둘째, 실질적인 책임과 권한의 이양이 이루어지지 못하고, 셋째, 지방이양에 따른 재정과 인력의 지원이 뒷받침되기 어렵다는 것이다.

첫째, 그동안 개별 단위 사무 기준으로 지방이양이 이루어져 왔던 가장 큰 원인은 실행하기 용이하다는 점이었다. 이양 단위가 클수록 다수의 담당자나 부서에 관계되기 때문에 이양을 추진할 경우 업무의 절차나 서로 간의 이해를 조정해야 하는 복잡한 문제들이 상존한다. 반면에 가장 작은 사무 단위인 각 담당자의 개별 업무를 기준으로 이양할 경우 그 타당성이나 가능성 여부만 따지면 이양이 쉽게 이루어질 수 있다. 그러다 보니 어떠한 이양의 원칙이나 방향이 적용되기보다는 이양하기 용이하거나 중앙부처의 관심이 적은 사무를 골라내어 이양을 추진하게 되고 그런 과정에서 지방이양이 일관성 있게 이루어지기는 어려웠던 것이다.

두 번째로는 이렇게 일관성 없이 개별 단위 사무 중심의 이양이 이루어지면서 실질적인 권한과 책임이 지방정부에 부여되지 못하는 것이다. 어떤 사업이 이양된다 하더라도 그 사업이 실질적인 자치사무로서 지방정부가 담당할 수 있게 되려면 해당 사업과 관련된 계획과 설계, 결정과 집행이 모두 지방정부에 의해서 수행될 수 있어야 한다. 그러나 개별적인 단위 사무로 이양되는 경우 그 과정이 조각조각 나누어져서 각각의 사무로 부여되다 보니 결국 지방정부가 사업의 전체 과정을 통제하지 못하고 부분적인 사무들을 중앙정부의 통제나 지침에 의해 수행해야만 하는 상태로 남아 있게 되는 것이다. 지방이양이 다수 이루어졌어도 여전히 지방행정의 전반에서 자치사무가 부각되기보다는 대부분이 위임사무처럼 인식되고 수행되는 원인도 여기에 있다고 할 수 있다. 특히 앞서 살펴본 바

와 같이 개별 사무 중에서도 권한과 관련된 정책 사무가 아니라 단순한 행정 집행 사무 중심으로 이루어지다 보니 이러한 경향성은 더욱 강하게 나타나게 된다.

마지막으로는 개별 단위 사무 중심의 이양은 궁극적으로 소요 인력과 재정을 제대로 산정하기 어렵고, 지방이양에 따른 재정과 인력이 제대로 확보되지 못하는 결과로 이어진다는 점이다. 하나의 사업에 대한 수요는 그 세부적 사무를 단위로 산정하기 어렵다. 가령 노인 돌봄에 대한 수요를 따진다고 하더라도 그것을 생활시설에 대한 수요, 이용시설에 대한 수요, 장기요양에 대한 수요 등으로 나누어서 따로따로 산정할 수는 없는 일이다. 그것을 어떠한 시설 유형이나 서비스로 대응할지 정하는 것은 정책적 판단의 영역이기 때문이다.

하지만 이전까지 개별 단위 사무를 중심으로 이양이 이루어지다 보니 실질적인 수요의 추이를 반영하기보다는 이전의 소요 예산이나 인력을 기준으로 할 수밖에 없고, 결국 지방정부는 재정적이고 행정적인 부담이 더욱 늘어나는 상황에 처할 수밖에 없는 것이다. 또한 개별 단위 사무를 중심으로 이양이 이루어진다고 하더라도 그 단위 사무를 처리하는 과정에 그와 관련된 재정적이고 행정적인 부담이 추가적으로 발생할 수 있는데 중앙정부 입장에서는 이를 포괄적으로 고려하기보다는 되도록 보수적으로 산정하다 보니 추가적인 부담은 모두 지방정부의 몫이 되어 버리는 것이다.

이러한 이유 때문에 지방분권 정책에서 지속적으로 제기되었던 원칙이 포괄적이고 일괄적인 이양이다. 이미 노무현 정부부터 일괄 이양 방식을 검토하였고, 이를 법제화하는 시도는 계속 이루어지고 있지만 아직까지 입법 단계에 이르고 있지는 못하고 있다(한국지방자치학회, 2018, p. 29). 현 정부에서도 지난해 이미 중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이

양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부개정법률, 일명 지방 일괄이양법이 국무회의를 통과했지만, 여전히 추진 과제로 남아 있다(자치분권위원회, 2019; 행정안전부, 2018b).

특히 이번 정부에서는 기존의 단위 사무 중심의 이양이 아닌 기능 중심의 포괄적인 이양 방식을 공식적인 정책 방향으로 채택하고 있다(자치분권위원회, 2019). 앞서 주요 국가에서 살펴본 바와 같이 단위 사무 중심으로 분권화된 사례를 찾아보기도 어렵고, 특히 이번 정부에서는 연방 수준의 강력한 지방분권을 추진한다고 천명한 바도 있어 이를 위해서는 기능 중심의 이양 방식이 불가피하다는 것이다(한국지방자치학회, 2018).

이를 위해서 이미 자치분권위원회에서는 기능 중심의 중앙 권한 지방 이양 방안에 대한 연구를 추진한 바 있다. 한국지방자치학회(2018)에서 수행한 이 연구에서 쟁점은 이 기능 단위를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제였다. 그 기준으로는 <표 4-3>과 같이 총무처(1994)에서 사용하고 있는 기능 분류 체계를 활용하고 있다. 대기능, 중기능, 소기능 중 어느 단위로 설정하는 것이 바람직한가에 대해 1차로 관련 분야 전문가를 대상으로 한 조사와 2차로 자치분권위원회 위원을 대상으로 한 조사를 통하여 결론을 내리고 있다.

<표 4-3> 총무처의 직제 기준 기능 분류 사례(1994)

구분	수행 단위	내용
대기능	실·국	정책 기능
중기능	과	관리 기능
소기능	계·담당	운영 기능
단위 사무	업무	최소 단위의 개별 사무

자료: 한국지방자치학회(2018). 기능중심의 중앙권한 지방이양 추진방안 연구, 자치분권위원회, p. 152.

우선 관련 분야 전문가를 대상으로 한 1차 조사 결과를 보면 응답자 전원이 업무의 통합적 집행과 지방이양의 체감 효과 등을 위해서는 기능 단위의 대안 검토가 필요하고 이와 같은 기준이 적용되어야 한다는 것에 동의하였다. 그런데 중기능을 기준으로 할 것인가 소기능을 기준으로 할 것인가에 대해서는 절반씩 의견이 나뉘었다. 중기능에 대해서는 중앙부처의 최소 조직 단위이면서 의사 결정의 완결 체계에 부합하고, 업무의 전체적 맥락 파악이 가능하다는 점에서 적정하다는 답변이 있었다. 소기능에 대해서는 중기능의 경우 다양한 사무가 존재하여 일관된 적용이 어렵고, 부처 간의 갈등의 소지가 있다는 점에서 소기능이 적정하다는 의견이 있었다. 이 연구에서는 결론적으로는 기능 분류의 어려움이나 중앙정부의 저항성 등 현실적인 이유를 근거로 소기능 단위의 이양을 제시하고 있다.

하지만 기능 중심의 이양 원칙이 앞서 살펴본 바와 같이 개별 단위 사무 중심 이양으로 인해 나타난 실질적인 분권의 문제와 행·재정적 소요의 문제 등을 고려한다면 소기능을 단위로 한 이양은 단위 사무 중심보다는 개선된 현실적인 대안이 될 수는 있어도 궁극적인 대안이 되기는 어려울 것이다. 실질적인 권한과 책임이 이양될 수 있기 위해서는 계획과 결정, 집행이 하나의 완결된 단위로 이양이 이루어져야 한다. 그러나 소기능은 여전히 집행 기능 위주로 제한될 수밖에 없다. 따라서 다소 일관성이 떨어지더라도 이에 대한 재분류 작업을 통해서 최소 중기능을 단위로 한 기능 이양이 추진될 필요가 있다.

3. 기능 중심의 이양과 배분의 방향

지방분권에 있어 기능 중심의 이양을 원칙으로 한다면 그다음의 문제는 어떤 기능을 이양할 것인가 하는 점일 것이다. 사회복지사업의 지방이

양 이후 이러한 역할 배분의 문제에 대해 가장 포괄적으로 다룬 연구는 구인회, 양난주, 이원진(2009a)의 연구라 할 수 있다. 이 연구에서는 효율성, 형평성, 실행성의 세 가지 원칙을 기준으로 국가사무, 공동사무, 자치사무로 구분하고 있다. 효율성 원칙이란 그 효과가 전국적으로 영향을 미치는 전국적 공공재와 지역적으로만 영향을 미치는 지방적 공공재가 있다고 할 때 외부 효과 때문에 지역에서 이루어질 경우 과소 공급이 이루어질 수 있는 업무이거나 규모의 경제 효과가 큰 업무는 국가사무로, 반면 지역 주민에게 영향이 제한되어 그 욕구나 선호를 반영하는 것이 더 필요할 경우 지방정부가 담당한다는 원칙이다. 형평성의 원칙은 지방적 공공재라고 하더라도 지역 간 격차가 우려되고 전국적인 기준을 맞추어야 할 경우 공동사무가 되어야 한다는 것이고, 지방정부의 역량과 여건상 어려운 경우 역시 공동사무로 구분될 수 있다는 원칙이다.

정리해 보자면, 원칙적으로는 전국적 공공재나 지방적 공공재냐에 따라 국가사무와 자치사무를 구분할 수 있지만 현실적인 여건상 지방정부가 담당하기 어려운 경우 공동사무로 분류하는 방식인 것이다. 하지만 공동사무에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 공동의 책임을 가진다고 하더라도 말 그대로 책임과 역할이 불분명해진다는 문제가 여전히 남는다. 이러한 접근 방식은 현재의 현실적인 고려에 의한 일시적인 방침이 될 수는 있어도 지방정부에 실질적인 권한과 책임을 부여하는 명실상부한 기능이 양을 위해 적용할 수 있는 기준이 되기는 어려울 것이다.

오히려 기능 중심의 이양을 위해서는 더 원칙적이고 더 과감한 접근이 요구된다. 지방자치를 우선적으로 적용해서 주민의 민주적 통제가 가능한 기초자치단체에 우선적으로 책임과 권한을 배분한 다음 보충성의 원칙에 입각하여 광역적 조정이나 국가적 개입이 필요한 사무를 부여하고 이를 위한 행정적·재정적 수단을 보장해야 하는 것이다(박종관, 이태중,

2007, p. 207). 이를 위해서는 책임과 권한의 소재가 불분명한 위임사무나 공동사무는 배제하고 법률적으로 기능과 사무에 대한 수행 주체를 명기하여 상호 경합되지 않도록 하면서 중앙의 별도의 행정기관보다는 지방자치단체에 통합적이고 집중적으로 배분할 필요가 있는 것이다(금창호, 박기관, 2012, p. 64).

사회보장기본법 규정과 같이 사회복지사업을 크게 소득보장과 사회서비스로 구분할 수 있다. 전국적인 영향이 크고, 규모의 경제 효과가 있으며, 그 혜택이 객관적인 기준에 의해 쉽게 비교되어 외부 효과가 클 수밖에 없는 소득보장은 국가사무로 설정하는 것이 적절하다. 그리고 욕구의 지역성과 개별성이 크고, 그만큼 혜택에 대해서도 상호 비교가 용이하지 않은 사회서비스는 자치사무로 배분하는 방향이 일반적인 기준이 될 수 있다. 이는 소득보장의 기본 목적이 사회적 적절성의 확보와 소득재분배이고, 사회서비스가 주민들의 특수한 욕구에 대응하고 개별적인 욕구에 대한 실사와 다면적 욕구에 대한 서비스가 다양하게 제공되어야 한다는 측면에서도 적합한 배분이라고 할 수 있다. 이러한 이유로 이러한 배분의 방향은 서구 복지국가에서도 공통되게 나타나고 있기도 하다.

4. 국고보조 복지사업 개편 방안

앞에서 제시한 바와 같이 국고보조 복지사업의 개편 원칙은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 자치사무를 먼저 설정하는 방식의 보충성 원칙을 적용하는 것이다. 둘째는 좀 더 과감한 방식으로 기능 중심의 지방이양을 해야 한다는 것이며, 마지막으로 사회복지 영역은 크게 소득보장과 사회서비스로 구분할 수 있으며, 사회서비스 분야는 자치사무로 설정하여 지방이양을 한다는 것이다.

이러한 원칙을 적용하여 국고보조 복지사업의 개편 방안을 모색하기 위해서는 국고보조 복지사업을 국가사무와 자치사무로 구분하는 작업이 선행되어야 한다. 그런데 국고보조 복지사업이 국가사무인가 아니면 자치사무인가 하는 문제는 논란의 여지가 있다. 하나는 중앙정부가 지방자치단체의 재정 형편을 고려하여 지방자치단체 복지사업에 대해 보조금을 교부하는 것이며, 이 경우 지방자치단체 자치사무에 대한 중앙정부의 재정 지원이라고 볼 수 있다. 이와는 반대로 중앙정부의 복지사업에 대해 지방자치단체에 집행을 위임하고, 그 비용의 일부를 국고에서 부담하는 것으로 해석할 수도 있다. 전자는 국고보조 복지사업을 자치사무로 보는 것이고, 후자는 국가사무로 보는 것이다. 이러한 시각의 차이는 국고보조 복지사업의 이중적 특성으로 인하여 국가사무와 자치사무 모두로 해석될 수 있기 때문이다. 현행 지방자치법과 지방재정법의 규정에 근거하면, 국고보조 복지사업은 지방자치단체 자치사무에 대한 중앙정부의 재정 지원 형식을 띠고 있다⁷⁾. 반면에 국고보조 복지사업의 대상자 선정 기준, 급여 내용과 수준 등은 법률과 중앙정부 사업 지침에 의해 결정되며, 지방자치단체는 복지사업을 집행하는 역할에 국한된다. 따라서 국고보조 복지사업은 내용적으로 국가사무의 특성을 갖는다.

국고보조 복지사업의 이중적 특성으로 인한 논란을 정리하는 것이 문제 해결의 핵심인 동시에 제도 개편의 출발점이다. 국고보조 복지사업 개편의 방향성은 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 국고보조 복지사업 중에서 중앙정부가 담당해야 할 기능에 속하고 국가사무로 분류할 수 있는 사업은 국가사업으로 전환하는 것이다.

7) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)에서 '주민의 복지증진에 관한 사무'를 지방자치단체에 속하는 사무로 규정하고 있다. 자치사무에 필요한 경비는 지방자치단체가 전액을 부담하는 것이 원칙(지방재정법 제20조)이나, 국가는 지방자치단체의 재정 사정 등을 고려하여 보조금을 교부할 수 있다(지방재정법 제23조). 따라서 국고보조 복지사업은 형식상 자치사무에 대한 중앙정부의 지원에 해당한다.

국가사업으로 전환한다는 것은 해당 사업의 기획, 집행 등 전체 과정을 중앙정부가 담당하거나 필요한 경우 사업의 집행을 지방자치단체에 위임하고, 이 경우에 해당 사업에 소요되는 모든 비용을 국고에서 부담하는 방식을 의미한다.

둘째는 국고보조 복지사업 중에서 국가사업으로 전환하지 않은 대부분의 사업, 곧 자치사무에 해당하는 모든 사업은 기능별로 지방이양을 하는 것이다. 자치사무는 기본적으로 해당 지방자치단체가 담당하는 고유 기능이며, 따라서 사업의 기획과 집행의 권한 그리고 사업에 필요한 재원에 대한 책임이 모두 지방자치단체에 귀속되도록 할 필요가 있다. 다만, 지방자치단체의 재정 상황을 고려한다면 단기적으로 중앙정부 보조금 교부가 필요할 것이며, 중장기적으로는 조세제도의 변화를 통해 지방자치단체가 자체재원으로 해결할 수 있어야 할 것이다.

[그림 4-1] 국가사무, 자치사무 구분을 위한 복지사업의 유형

국가적 공공재	유형 1 • 소득보장 • 의료보장	유형 3 • 고용지원/일자리 • 장애인복지서비스
	유형 2 • 아동수당 • 장애수당/장애인연금	유형 4 • 아동/노인 돌봄서비스 • 가족지원 • 복지시설 운영
지방적 공공재		
형평성/적절성		유연성/대응성

국가사무, 자치사무, 그리고 공동사무를 구분하는 기준은 국가적 공공재와 지방적 공공재를 구분하는 효율성 원칙에 따른 배분(구인회, 양난주, 이원진, 2009a)을 고려할 수 있다. 또한 복지사업이 지향해야 할 목표를 기준으로 중앙정부와 지방정부의 역할을 구분하는 기준(김광병, 2018, p. 211)을 동시에 적용할 수 있다. 소득재분배와 급여의 적절성의 가치를 구현하기 위한 역할은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다. 반면에 지역 주민의 특수한 욕구에 대응할 수 있는 유연성과 대응성이 필요하고, 종류와 절차가 복잡하여 중앙정부가 일일이 규정하기 어려운 역할은 지방정부가 담당하는 것이 타당하다. ‘사무 배분의 효율성 원칙’과 ‘복지사업이 지향해야 할 목표’라는 2가지 기준을 적용하여 복지사업을 4가지 유형으로 구분한 내용은 [그림 4-1]과 같다.

형평성과 적절성을 지향해야 할 사업으로는 국가적 공공재에 해당하는 유형 1과 지방적 공공재에 해당하는 유형 2가 있다. 유형 1에는 소득보장제도(공공부조, 공적연금, 기초연금)와 의료보장제도(건강보험, 의료급여)가 있으며, 유형 2에는 아동수당, 장애수당, 장애인연금과 같은 사회수당이 있다. 사회보험, 공공부조, 사회수당은 전국적인 차원에서 통일성 있는 기준을 적용해야 한다는 점에서 자치사무가 아닌 국가사무에 해당한다. 따라서 유형 1과 유형 2에 해당하는 국고보조사업은 국가사업으로 전환하는 것이 필요하다.

유형 3은 국가적 공공재에 해당하지만 주민의 욕구를 반영하기 위해서는 유연성과 대응성이 필요하다는 점에서 지방정부가 담당하는 것이 적절하다. 여기에 해당하는 복지사업으로는 고용 지원, 일자리, 장애인복지서비스가 있다. 고용 지원과 일자리는 해당 지역에 거주하는 주민에게 현물 또는 인적 서비스를 제공하는 사업으로, 표준적 기준에 따라 중앙정부가 집행을 담당하는 것이 적절하지 않다. 반면에 노동시장 구조는 행정구

역과 지리적 관점에서 차이가 있다는 점에서 고용 지원과 일자리는 지방적 공공재라고 보기 어렵다. 장애인복지서비스의 대상자와 사업 수요가 지역 간 편차가 크다는 점에서 지방정부가 대응하기 어려운 경우가 있다. 따라서 유형 3은 중앙과 지방의 공동사무라 할 수 있으며, 이 경우 지방정부가 집행을 담당하고, 중앙정부가 재원을 분담하는 국고보조사업으로 하는 것이 적절하다.

유형 4는 지방적 공공재에 해당하면서 사업의 집행에서 유연성과 대응성을 지향하는 복지사업이다. 노인, 아동 등에 대한 돌봄서비스, 가족 지원 서비스, 사회복지시설 운영 등이 여기에 해당하며, 이러한 사업들은 전형적인 자치사무라 할 수 있다. 따라서 유형 4에 해당하는 국고보조사업은 지방이양을 통해 자치사무로 전환해야 할 것이다.

제3절 국고보조 복지사업 국가사업 전환

1. 국가사업 전환 대상

국고보조 복지사업 중에서 국가사무에 해당하는 경우에는 국가사업으로 전환하는 것이 적절하다. 국가사업이란 중앙정부의 권한과 책임에 의해 결정·집행되는 사업을 의미하며, 사업에 필요한 일체의 비용을 중앙정부가 부담해야 한다. 또한 사업의 기획과 결정, 그리고 집행을 중앙정부가 직접 담당하거나 중앙정부에 속하는 집행기관이 수행하는 것이다. 예외적으로 지방자치단체에 집행을 위임할 수도 있으나, 이 경우에 보조금이 아닌 부담금의 형태로 모든 비용을 중앙정부가 부담해야 한다. 따라서 지방자치단체 입장에서 국고보조 복지사업을 국가사업으로 전환하는 것은 ‘자치사무 또는 단체위임사무’가 ‘국가사무 또는 기관위임사무’로 변화되는 것을 의미한다.

지방자치단체가 집행을 담당하고 있는 국고보조 복지사업 중에서 국가사업으로 전환해야 할 대상은 국가사무에 해당하는 사업이다. 국가사무를 선정하는 기준은 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무 범위)~제11조(국가사무의 처리 제한)와 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제9조(사무 배분의 원칙)의 내용을 근거로 하는 것이 타당하다. 지방자치법에 제9조에서는 ‘주민의 복지 증진에 관한 사무’를 자치단체의 사무로 예시⁸⁾하고 있으며, 따라서 복지사업은 기본적으로 자치사무에 해당한다. 다만 복지사업 중 일부는 지방자치법 제11조(국가사무의 처리

8) 지방자치법 제9조 제2항 제2호에 지방자치단체의 사무로 ‘주민의 주민복지에 관한 사무’를 예시하고 있으며, 복지와 관련하여 다음과 같은 사업을 열거하고 있다. ‘주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원, 노년·아동·심신장애·청소년 및 여성의 보호와 복지 증진.’

제한)에서 규정하고 있는 국가사무의 특성을 가진 사업들이 있다. 구체적으로 ①전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ②전국적 규모의 사무 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ③지방자치단체의 기술과 재정 능력으로 감당하기 어려운 사무 등은 국가사무로서 지방자치단체가 처리할 수 없다. 이러한 특성에 부합하는 복지사업으로는 공공부조, 사회수당, 사회보험 등이 있다. 다만, 사회보험은 중앙정부가 직접 관장하고, 공단과 같은 중앙정부 산하 공공기관이 집행을 담당하고 있으므로 국고보조 복지사업의 개편과는 무관하다.

공공부조는 국민기초생활보장제도의 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여 등이 있다. 또한 사회수당 및 이와 유사한 복지사업으로는 노인 기초연금, 아동수당, 장애인연금, 장애수당이 있다. 이들 제도의 공통적인 특성은 첫째, 법률에 의해 수급 대상자 선정 기준, 급여 내용 및 수준이 결정되며, 둘째, 대상자 및 급여에 대한 기준이 전국적인 차원에서 통일적으로 적용되며, 셋째, 지방자치단체에 의한 기준 변경은 불가능하며, 넷째, 지방자치단체는 중앙정부가 설정한 기준과 지침과 따른 사업의 집행을 담당한다. 이러한 맥락에서 국민기초생활보장제도의 4개 급여, 아동수당, 기초연금 등 8개 사업은 앞 절에서 제시한 유형 1과 유형 2에 해당하는 복지사업이다. 따라서 8개 사업은 자치사무가 아닌 국가사무에 해당하며, 국고보조사업에서 국가사업으로 전환해야 할 것이다.

국고보조 복지사업 중에서 국가사업으로 전환이 필요한 8개 사업의 현황은 <표 4-4>와 같다. 2019년 예산을 기준으로 국가사업 전환 대상 8개 사업의 예산은 총 38조 2106억 원이며, 국비는 29조 5565억 원으로 전체의 77.4%를 차지하고, 지방비는 8조 6541억 원으로 22.6%를 차지한다. 국민기초생활보장제도의 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 등 4개 급여의 예산은 17조 1632억 원(국비 13조 5447억 원, 지방비 3조

6185억 원)으로 가장 규모가 크고, 다음으로 기초연금 15조 4143억 원(국비 12조 177억 원, 지방비 3조 3966억 원), 아동수당 3조 3492억 원(국비 2조 4645억 원, 지방비 8847억 원)의 순이다.

〈표 4-4〉 국가사업 전환 대상 국고보조 복지사업 현황

(단위: 억 원)

유형	소관 부처	사업명	사업 예산		
			소계	국비 ¹⁾	지방비
소득보장	보건복지부	기초보장: 생계급여	56,632	46,384	10,248
	국토교통부	기초보장: 주거급여	23,498	19,008	4,490
	교육부	기초보장: 교육급여	1,990	1,284	707
	보건복지부	기초연금	154,143	120,177	33,966
의료보장	보건복지부	기초보장: 의료급여	89,512	68,772	20,740
사회수당	보건복지부	아동수당	33,492	24,645	8,847
	보건복지부	장애인연금	19,594	13,082	6,512
	보건복지부	장애수당	3,246	2,215	1,031
합계			382,106	295,565	86,541

주: 1) 국비예산의 경우 재정정보 공개 시스템(openfiscalddata.go.kr)의 중앙정부 편성예산 규모와 내역사업별 보조사업 현황(e나라도움)의 예산 규모가 상이함. 중앙정부 편성 예산 규모는 26조 4527억 원으로 3조 1038억 원의 차이를 보임.

자료: 내역사업별 보조사업 현황, e나라도움(www.gosim.go.kr), 2019. 10. 10. 인출.

2019년 지방자치단체 전체 사회복지예산(재무활동 제외)이 108조 5003억 원이고, 이 중 보조사업이 95조 8592억 원, 자체사업은 10조 2495억 원임(행정안전부, 2019, p. 46)을 고려하면 국가사업으로 전환이 필요한 국고보조 복지사업 예산은 엄청난 규모이다. 국가사업 전환 대상 사업의 예산은 전체 지방자치단체 사회복지예산의 35.2% 수준이며, 사회복지예산 중 보조사업의 39.9%에 달한다. 또한 8개 국고보조 복지사업을 국가사업으로 전환한다면, 지방자치단체 사회복지예산 규모가 동일하게 유지된다고 해도 자체사업 예산이 1.8배 증가하는 효과가 있는 것이다.

2. 국가사업 전환의 우선순위와 추진 방안

국고보조 복지사업 중에서 국가사업으로 전환이 필요한 사업의 예산 규모와 중요성을 고려하면 국가사업 전환을 일시에 추진하는 것은 사실상 불가능하다. 국가사업 전환 대상 8개 사업의 내용과 특성을 검토하고, 사업의 유형을 분류하여 국가사업화의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 국가사업화의 우선순위와 추진의 난이도, 그리고 중앙 및 지방의 복지재정 상황을 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 필수적이다.

[그림 4-2]는 국가사업 전환 대상 복지사업을 유형화하고 전환의 우선순위를 표시한 것이다. 국가사업 전환을 검토하기 위하여 ‘사업 집행의 난이도’와 ‘지방자치단체에 대한 의존도’라는 2개 기준에 따라 검토 대상 사업을 유형화한다. 사업 집행의 난이도는 복지급여 및 서비스 대상자 선정을 위한 기준과 절차, 복지급여·서비스의 형태, 복지급여 및 서비스의 제공 주기, 사후 관리 등의 측면에서 사업 수행의 난이도를 의미한다. 사업 집행의 난도가 매우 높거나 혹은 반대로 난도가 매우 낮은 경우에 국가사업 전환의 우선순위가 높다고 할 수 있다. 또한 지방자치단체에 대한 의존도는 대상자 선정, 급여 제공 및 관리, 사업 관리 등 해당 사업의 집행에서의 지방자치단체 역할 비중을 의미한다. 지방자치단체에 대한 의존도가 높은 경우에 국가사업 전환이 용이하지 않을 것이며, 반대로 지방자치단체에 대한 의존도가 낮은 경우에 국가사업 전환의 우선순위가 높다고 할 수 있다.

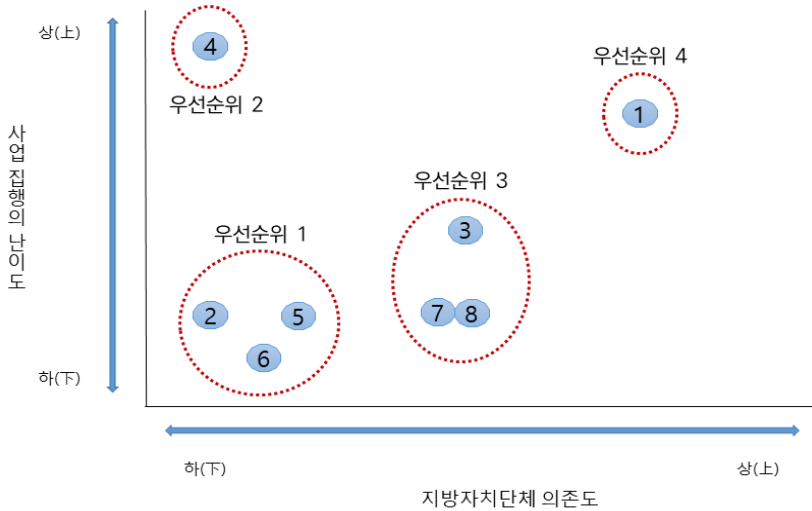
국가사업 전환의 우선순위가 가장 높은 것은 사업 집행에서 지방자치단체에 대한 의존도와 사업 집행의 난도가 모두 낮은 영역이다. 이러한 영역에 속하는 사업으로는 아동수당, 국민기초생활보장의 교육급여, 그리고 노인기초연금이 있다. 급여 대상자 선정과 관련하여 교육급여와 노인기초연금은 소득(자산)조사를 필요로 한다는 점에서 사업 집행의 난이

도가 일정 정도 있으나, 부양의무자 기준을 적용하지 않는다는 점에서 상대적으로 낮다. 아동수당은 대상자 선정에서 아동의 연령만을 고려한다는 점에서 비교적 단순한 업무에 속한다. 또한 3개 사업 모두 현금급여(교육급여는 일부 현물급여) 형태라는 점에서 다른 복지사업에 비해 사업 집행의 난도가 상대적으로 낮다.

지방자치단체에 대한 의존도와 관련하여 아동수당과 노인기초연금은 급여의 신청, 제공 및 관리를 지방자치단체가 담당하고 있으나, 급여액 산정이 비교적 단순한 업무이다. 교육급여의 경우 전달체계가 학교-교육청을 중심으로 이루어져 있다는 점에서 지자체의 역할은 제한적이다. 또한 노인기초연금의 경우 지자체의 집행 기능을 국민연금공단이 대체할 가능성이 있다. 따라서 교육급여, 노인기초연금, 아동수당은 지자체에 대한 의존도가 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

국가사업 전환의 우선순위가 두 번째로 높은 것은 사업 집행에서 지방자치단체에 대한 의존도가 낮고, 사업 집행의 난도가 높은 영역이다. 이러한 영역에 속하는 복지사업으로는 국민기초생활보장의 의료급여가 있다. 의료급여의 경우 본인과 부양의무자에 대한 소득·자산조사를 실시하여 대상자를 선정한다는 점에서 비교적 난도가 높다. 또한 의료서비스라는 현물급여의 제공과 관리는 물론 서비스를 제공하는 의료기관에 대한 관리, 지불 진료비 심사 등 고도의 전문적인 분석과 판단 업무가 추가된다는 점에서 사업 집행의 난도가 매우 높다. 지방자치단체는 대상자 선정과 비용을 부담하는 역할에 국한된다는 점에서 지자체에 대한 의존도는 상대적으로 낮으며, 급여 제공과 관리 등 대부분의 집행 업무는 건강보험공단이 담당하고 있다. 급여 신청과 대상자 선정 기능을 대체할 수 있다면 지방자치단체가 아닌 건강보험공단이 집행 업무를 전담할 가능성이 있는 사업이다.

[그림 4-2] 국가사업 전환 대상 복지사업의 유형 및 전환의 우선순위



주: 그림에 표시된 번호가 의미하는 사업은 다음과 같음.

- ①국민기초생활보장 생계급여, ②국민기초생활보장 교육급여, ③국민기초생활보장 주거급여,
④국민기초생활보장 의료급여, ⑤노인기초연금, ⑥아동수당, ⑦장애인연금, ⑧장애수당

국가사업 전환의 우선순위가 세 번째에 해당하는 것은 사업 집행의 난이도는 상대적으로 낮으면서 지방자치단체에 대한 의존도가 중간 이상에 속하는 영역이다. 여기에 해당하는 국고보조 복지사업으로는 국민기초생활보장의 주거급여, 장애인연금, 장애수당이 있다. 주거급여의 경우에 ‘국토교통부 - LH공사’를 중심으로 하는 전달체계를 통해 사업을 집행하고 있어 지자체에 대한 의존도가 높지 않다. 그러나 지역 단위 전달체계 구축이 아직 미흡하고, 주택 보유 가구의 집수리와 같은 현물급여 제공은 지자체의 역할이 상당하다는 점에서 지방자치단체에 대한 의존도가 낮고 보기 어렵다. 장애인연금과 장애수당은 현금급여로 급여액 산정과 지급 등의 급여 관리가 비교적 간명하다. 반면에 급여 신청 및 수급자 선정 등은 전적으로 지자체가 담당하고 있으며, 수급자 선정을 위한 소득자산

조사가 필요하다. 또한 수급자 선정 기준이 국민기초생활보장제도와 연계되며, 연금 및 수당 지급이 여타 장애인 대상 급여와 연계되어 있다는 점에서 지방자치단체에 대한 의존도가 낮은 것은 아니다.

국가사업 전환의 우선순위가 가장 낮은 것은 지방자치단체에 대한 의존도가 높고, 사업 집행의 난이도 역시 상당한 수준에 속하는 영역이다. 여기에 해당하는 국고보조 복지사업에는 국민기초생활보장의 생계급여가 있다. 생계급여는 국민기초생활보장제도의 핵심 급여로서 소득·자산조사와 부양의무자 기준 적용을 통한 대상자 선정, 복잡한 급여액 산정, 해산장제급여 등 추가 급여, 사례 관리, 자활사업 등 관련 사업과의 연계가 필수적이다. 따라서 지방자치단체에 대한 의존도가 높고, 집행의 난이도 역시 상당한 수준이다. 다만, 중위소득 결정과 대상자 선정은 전국적으로 통일된 기준을 적용해야 한다는 점에서 중앙과 지방의 역할 분담이 필요한 사업이다.

8개 국고보조 복지사업 전체를 짧은 기간에 국가사업으로 전환하는 것은 사실상 달성하기 어려운 목표이다. 국가사업으로 전환해야 하는 사업의 범위, 우선순위, 추진 절차 그리고 국가사업 전환 이후 재원과 전달체계 등에 대한 검토가 필요하다.

국가사업 전환은 앞에서 제시한 우선순위에 따라 단계적으로 추진하는 것이 현실적 방안이다. 단기적으로 우선순위가 가장 높은 3개 사업을 국가사업으로 전환하고, 이후에 의료급여의 국가사업 전환을 추진하는 방식이다. <표 4-5>는 국고보조 복지사업의 국가사업 전환을 위한 우선순위와 사업별 내용을 정리하고 있다. 국가사업 전환은 필요한 비용의 전부를 국고에서 부담한다는 것이 핵심이다. 사업의 집행은 중앙정부가 직접 담당하거나 산하 공공기관 등을 중심으로 하는 전달체계가 담당하는 것이 원칙이다. 아동수당, 장애인연금, 장애수당 등과 같이 지방자치단체가

집행을 담당해야 하는 경우에 보조금이 아닌 부담금, 교부금 등의 형식으로 사업에 필요한 비용 전체를 국고에서 부담하고, 해당 사업은 단체위임 사무가 아닌 기관위임사무가 된다.

〈표 4-5〉 국가사업 전환의 우선순위와 내용

우선 순위	사업명	국가사업 전환의 내용		후속 조치
		재원	전달체계	
1	교육급여	전액 국고 시·도별 추가 사업은 교육청 자체 부담	변경 없음 읍면동 신청은 유지	지자체의 유사 제도 정비
	기초연금	전액 국고(복지부)	연금공단 이관 검토 읍면동 신청은 유지	지자체의 유사 제도 전면 폐지
	아동수당	전액 국고(복지부)	지자체 집행 : 기관위임사무	지자체 유사 현금급 여제도 정비 검토
2	의료급여	지자체 부담 폐지 건강보험재정 일원화	건강보험공단 일원화 : 지자체 업무 이관	중앙·지방의 의료비 지원 제도 재설계
3	주거급여	전액 국고(국토부)	국토부 일원화 : 지자체 업무 이관	지역 단위 전달체계 보완
	장애인연금	전액 국고(복지부)	지자체 집행 : 기관위임사무	장애인 현금급여와 현물급여 연계 강화
	장애수당			
4	생계급여	전액 국고(복지부)	지자체 집행 : 기관위임사무	지자체 추가 지원 사업 전면 재정비

국고보조 복지사업의 국가사업 전환은 복지사업의 지방이양과 통합적으로 고려해야 하며, 동시에 추진하는 것이 필수이다. 8개 복지사업을 국가사업으로 전환하는 것은 2019년 예산을 기준으로 8조 6541억 원의 지자체 부담을 중앙정부 부담으로 전환하는 것을 의미한다. 2019년 지방자

치단체 사회복지예산 중 자체사업 예산이 10조 2495억 원임을 감안한다면, 지방자치단체 입장에서 8개 보조사업의 국가사업 전환은 자체 복지사업 예산을 약 1.8배 증가시킬 수 있는 재정 여력을 확보한다는 것과 동일한 의미이다. 동시에 8개 사업을 제외한 대부분의 국고보조 복지사업을 지방으로 이양할 수 있는 여건이 마련되는 것이다. 예를 들어 우선순위가 높은 3개 사업을 국가사업으로 전환하면 국고에서 추가로 부담할 예산이 4조 3520억 원이고, 동시에 현행 국고보조 복지사업 중에서 보육 아동 영역과 사회복지 일반 영역의 국고보조 복지사업 전체를 지방으로 이양할 수 있는 지방자치단체 재원이 확보된다. 또한 2순위인 의료급여도 국가사업으로 전환한다면 같은 논리로 보육 아동, 사회복지일반 그리고 노인복지 영역의 국고보조 복지사업을 지방이양사업으로 전환할 수 있는 지방자치단체 재원이 확보되는 것이다.

제4절 국고보조 복지사업 지방이양

1. 국고보조 유지 대상 사업

지방으로 이양할 복지사업은 원칙적으로 국가사업 전환 대상을 제외한 전체 국고보조 복지사업이다. 그러나 2절에서 제시한 바와 같이 유형 3에 해당하는 사업의 경우에는 지방이양을 하지 않고 기존과 동일하게 국고보조사업을 유지할 필요가 있다. 해당 사업은 정책 결정 및 집행 과정에서 지역 주민의 욕구를 반영할 수 있는 유연성과 대응성을 추구할 필요가 있다는 점에서 지방자치단체가 사업을 담당하는 것이 적절하다. 그러나 국가적 공공재에 해당하며 사업의 대상자와 수요의 지역 간 편차가 크고, 개별 지방자치단체가 재정적으로 감당하기 어려운 경우도 있다. 따라서 현재와 동일하게 국고보조사업을 유지하는 것이 적절하다.

국고보조사업을 유지할 필요가 있는 사업으로는 고용노동 분야, 장애인복지, 국가사업 전환에서 제외되는 공공부조, 그리고 사회복지일반 분야의 사업이 있다. 고용노동 분야의 복지사업을 국고보조사업으로 유지해야 하는 까닭은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 노동시장은 지리적·공간적 범주에서 행정구역(자치단체)과 상이하며, 지역 주민의 정주 공간과 일터(사업체)가 분리되어 있다. 둘째, 고용 지원, 직업훈련 등은 현금급여가 일부 있으나, 현물급여와 인적 서비스 중심으로 구성되어 있으며 개개인의 욕구를 반영하는 제도 설계가 필요하기 때문이다.

장애인복지서비스의 경우 장애인의 분포 및 복지서비스 수요에서 지역 간 편차가 크고, 장애인생활시설 등의 공급 체계가 특정 지역에 편중되어 있다는 점에서 개별 지방자치단체가 감당하기 곤란하기 때문이다.

공공부조제도 중 해산장제급여와 긴급복지 지원은 일회성 혹은 단기

급여에 해당한다. 자활사업은 고용노동 분야의 일자리 사업과 유사성이 있으며, 수혜자에 대한 인적 서비스를 동반한다. 따라서 공공부조 중에서 생계급여 등 4개 급여를 제외한 3개 사업은 국고보조사업을 유지하는 것이 필요하다.

사회복지 일반 분야의 복지사업에는 공공사회복지 전달체계 개선, 사회복무제도 지원 등이 포함된다. 이러한 사업들은 지방자치단체를 지원하기 위한 목적이 있으며, 경우에 따라서는 중앙정부의 정책적 의도를 반영하는 사업에 해당한다. 이러한 사업들은 국고보조 방식을 장기적으로 지속하는 것은 적절하지 않을 수 있겠으나, 중앙-지방의 공동사무 성격을 갖는다는 점에서 단기적으로 국고보조사업을 유지할 필요가 있다.

〈표 4-6〉 국고보조 유지가 필요한 복지사업 현황(2019년 추경 포함)

(단위: 억 원)

기능/부문	사업	2019년 국비 예산
고용노동	지역산업 맞춤형 일자리 창출 지원 등 30개 사업	5,688
장애인복지	장애인 활동 지원 등 14개 사업	17,964
기타 공공부조	긴급복지 지원 등 4개 사업	2,793
사회복지일반	사회복무제도 지원 등 13개 사업	8,913
합계	61개 사업	35,358

국고보조를 유지하는 것이 필요한 복지사업의 현황은 〈표 4-6〉과 같다. 2019년 기준으로 61개 사업은 국고보조를 유지하는 것이 적절하며, 이들 사업의 국비 예산은 3조 5358억 규모이다.

2. 지방이양 대상 사업

2005년 복지사업 지방이양 사례 분석의 결과에서 도출된 바와 같이 지방이양 대상 사업을 개별 사업 단위로 선정하는 것은 적절하지 않다. 국가 사회복지제도를 기능별 그리고 영역별로 구분하여, 기능 단위로 국고 보조 복지사업의 지방이양을 추진하는 것이 필요하다. 또한 앞에서 서술한 바와 같이 복지사업 지방이양은 국가사업 전환과 통합적 그리고 동시적으로 추진하는 것이 필요하다.

국고보조 복지사업의 국가사업 전환을 단계별로 추진하는 것과 마찬가지로 복지사업 지방이양 역시 단계적 추진이 필요하다. 복지사업 지방이양 추진의 우선순위는 국가사업 전환의 우선순위와 대비된다. 복지사업 집행에 있어 지방자치단체에 대한 의존도가 높을수록 지방이양의 우선순위가 높다는 것이다. 현금급여에 비해 현물급여 또는 인적 서비스는 사회복지시설과 같은 제공 체계에 영향을 받으며, 이는 지역적 특성을 반영한 사업 기획과 집행 관리가 필요하다. 따라서 중앙정부의 사업 지침이나 전국적인 차원에서 통일적으로 적용되는 기준보다는 지역 상황에 따라 달리 적용되는 기준을 필요로 한다. 이러한 복지사업은 지방자치단체가 정책 결정 권한과 일정 수준의 재량권을 가져야 한다는 점에서 자치사무로 설정하는 것이 적합하다.

지역적 특성을 고려하는 것과 복지사업 수요의 지역적 분포는 구분할 필요가 있다. 노인, 아동, 보육 등 기능별, 영역별 복지사업의 수요는 지역별로 차이가 있으며, 지역별 수요 정도를 반영한 복지사업의 결정과 집행은 적절한 선택이다. 그러나 지역에 특정 사업의 수요가 없거나 또는 지나치게 많은 수요가 존재함으로써 지역별 수요의 편차가 매우 큰 복지사업은 기초자치단체가 아닌 광역자치단체 혹은 중앙정부가 대응하는 것

이 적절할 수 있다.

결론적으로 사업 집행에 있어서 지방자치단체에 대한 의존도가 높을수록, 복지사업 수요가 지역별로 편차가 적을수록, 그리고 급여 형태가 현물과 서비스인 경우에 지방이양 추진의 우선순위가 높다고 할 수 있다. 이러한 우선순위를 적용하면 지방이양을 가장 먼저 추진해야 할 영역은 영유아 보육과 아동복지 사업이다. 다음으로는 여성·가족·청소년, 노인복지의 순으로 정리할 수 있다.

〈표 4-7〉 지방이양이 필요한 복지사업 현황(2019년 추경 포함)

(단위: 억 원)

기능/부문	사업	2019년 국비 예산
보육아동	영유아 보육료 지원 등 21개 사업	58,564
여성·가족·청소년	한부모가족 자녀 양육비 등 지원 등 19개 사업	7,030
노인복지	노인 일자리 및 사회활동 지원 등 11개 사업	12,626
합계	51개 사업	78,220

국고보조 복지사업 중 자치사무에 해당하여 지방으로 이양할 사업의 현황은 〈표 4-7〉과 같다. 지방이양 대상 사업은 총 51개로 2019년 예산은 7조 8220억 원 규모이다. 기능별로 구분하면, 보육 및 아동복지 분야가 영유아 보육료 지원 등 21개 사업(5조 8564억 원)이며, 여성·가족·청소년복지 분야는 한부모가족 자녀 양육비 지원 등 19개 사업(7030억 원), 그리고 노인복지 분야는 노인 일자리 및 사회활동 지원 등 11개 사업(1조 2626억 원)이다.

3. 국고보조 복지사업 개편에 따른 재정 부담 변동

이 보고서에서는 총 120개⁹⁾ 국고보조 복지사업 중에서 8개 사업은 국가사업 전환, 61개 사업은 국고보조사업 유지, 그리고 51개 사업은 지방이양이 필요하다고 제안하였다. 국고보조사업을 국가사업으로 전환하거나 지방으로 이양하는 경우에 중앙정부와 지방자치단체가 부담하는 재원이 변화된다. 다만 국고보조사업을 유지하는 경우에는 재원 부담에 변화가 없다.

〈표 4-8〉 국고보조 복지사업 개편에 따른 재정 부담 변화(2019년 예산 기준)

(단위: 억 원)

	중앙정부	지방자치단체
국가사무 전환(국가사업)	△ 86,541	▽ 86,541
국고보조 유지	0	0
자치사무 전환(지방이양)	▽ 78,220	△ 78,220
합계	△ 8,321	▽ 8,321

8개 사업 국고보조사업을 국가사업으로 전환한다면, 기존의 지방비 부담이 국비 부담으로 전환된다. 2019년 예산을 기준으로 8개 사업을 국가사업으로 전환하는 경우에 중앙정부는 8조 6541억 원을 추가 부담해야 한다. 반면에 국고보조사업을 자치사무로 전환하여 지방으로 이양한다면, 기존의 국비 부담이 지방비 부담으로 전환된다. 51개 국고보조사업을 지방으로 이양하는 경우에 지방자치단체는 총 7조 8220억 원을 추가로

9) 2019년 현재 국고보조 복지사업은 총 165개이며 이 중 자본보조사업은 41개, 경상보조사업은 124개이다. 국가사업 전환 및 지방이양에 대한 논의는 경상보조사업으로 제한하였다. 124개 경상보조사업 중에서 보훈과 주택 분야의 사업을 제외하고 120개 사업을 대상으로 논의하였다.

부담해야 한다. 국고보조 복지사업 개편에 따라 중앙정부의 국비와 지방지차단체의 지방비 추가 부담을 합산하면 2019년 예산을 기준으로 중앙정부의 국비 부담이 8321억 원 증가할 것으로 예상된다.

국고보조사업 개편은 사업 단위 조정이 아니며, 자치분권 제고와 정부간 관계 정립을 위한 기능 조정에 해당한다. 중앙 및 지방의 역할 분담을 전제로 국가사무와 자치사무를 구분하고, 이를 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 조정하고 체계화하는 것이다. 2005년 지방이양과 분권교부세 신설 등의 조치는 개별 사업 단위의 조정이라는 점에서 문제를 초래하였다. 국고보조사업을 지방으로 이양한 이후에 동일한 혹은 유사한 사업을 국고보조사업으로 신설함으로써 중앙-지방 복지사업의 유사·중복성이 증가하였으며, 상호 간 정책 경쟁을 초래하였다.

이러한 맥락에서 국고보조사업 개편은 국가사무와 자치사무의 구분을 위한 제도화가 필수적이다. 기존의 국고보조사업을 국가사업으로 전환하는 경우(공공부조, 기초연금, 사회수당 등)에 지방자치단체는 동일하거나 유사한 사업(현금급여 등)을 신설하지 말아야 한다. 동일한 맥락에서 국고보조사업을 자치사무로 전환하여 지방으로 이양한 경우(영유아, 아동, 가족, 노인 대상 서비스)에 중앙정부는 역시 동일하거나 유사한 사업을 신설하지 말아야 한다. 국가사무와 자치사무의 구분에 예외가 되는 복지사업의 신설과 확장은 억제 혹은 절제가 아닌 ‘금지’에 해당하며, 이를 제도화하고 규율하는 법 규정 마련이 필요하다.

제5절 국고보조 복지사업 개편 추진 방안

1. 복지사업 지방이양의 추진 전략

학술적으로 정향성이 높고, 시민사회 및 지방정부의 분권에 대한 요구가 높다고 하나 권한과 재원의 이전은 쉬운 작업이 아니다. Bahl(1999)이 지적한 대로 지지 세력을 최대한 많이 만드는 것이 중요하며, 무엇보다 지방이양 과정에서 국민들의 복지서비스 제공에 문제가 없어야 한다. 결국 지방이양도 더 좋은 질의 복지서비스(프로그램)를 국민들에게 제공하기 위함이라는 것을 명심해야 한다. 이에 단기 및 중장기 추진 전략을 마련하여 단계별로 신중히 접근하는 것이 필요하다.

가. 단기 전략: 기능 중심의 복지이양 사무 선정 및 필요 자원 산정

복지사무 지방이양의 추진 전략 중 단기 전략은 기능 중심의 복지이양 사무를 선정하는 것이다. 중앙정부는 ‘지방분권’이라는 전제하에 복지사무 배분의 원칙과 기준을 설정한 후에 지방이양 사무를 선정해야 한다. 그리고 무엇보다 2005년 진행되었던 하향식 선정 과정의 문제점을 개선하여 1차적으로 선정된 사업에 대한 실제 ‘현장’의 의견을 수렴하는 방식을 반드시 포함해야 할 것이다. 2005년 당시 이론과 원칙에 기초하여 하향식 접근을 시도하였으나, 실제 현장(지역)의 특수성이나 환경 등을 고려하지 않고 일방적인 의사 결정을 통해 지역 주민이 아닌 관료와 전문가의 지식 중심의 선정이 이루어졌다는 점은 한계로 남는다. 이로 인해 일선 현장(지방정부)에서는 혼선이 가중되었고, 선정된 사업 또한 사회적 합의와 공론화 절차 없이 진행되어 국민들의 복지 욕구에 부응하기 어려

운 상황이 되었다. 이에 새로이 진행될 복지사무 이양 과정에서는 다양한 이해 관계자 간 충분한 공론화와 사회적 합의를 바탕으로 진행되어야 한다. 그리고 개별 사업 중심으로 이양 사무를 선정하는 것이 아니라 기능 중심으로 선정이 되어야 한다. 개별 사업 중심의 선정은 유사·동종 사업 간 지방이양 유무가 달라져 형평성의 문제와 함께 일선 현장(지방정부)에서의 혼란만 가중시키게 된다. 이양 사무의 개수(총량)가 중요한 것이 아니라 정확한 기준과 원칙에 따라 기능 중심으로 구분하는 것이 중요하다.

또한 필요 재원의 산정 절차에서 중장기적 사회경제적 변화 등이 포함되어야 한다. 2005년 당시 복지재정 지출의 확대를 예측하는 중기 계획과 지출 수요 변수들이 소요 자원 산정 과정에서 고려되지 않아 실제 필요한 재원에 비해 부족한 분권교부세 규모가 결정되었다. 이로 인해 지방이양 이후 오히려 지방정부의 재정 부담이 증가하는 결과가 나타났으며, 정부 간 복지재정 갈등은 심화되었다. 따라서 기능 중심의 이양 사무 선정 이후 중장기 변수들을 고려하여 필요 재원을 산출하고, 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 근거를 마련해야 한다.

나. 중기 전략: 대상 복지사무 및 재정 이양

두 번째 단계는 선정된 사무의 실제 지방이양 과정이다. 중앙정부는 단기 전략에서 마련된 이양 대상 사무와 필요 재원에 대하여 종합적(시스템적) 관점에서 지방으로 모든 권한을 이양해야 한다. 2005년 당시 프로그램이 아닌 개별 사업별로 지방이양이 추진되어 조직과 인력에 대한 이양 없이 소요 자원만 이양되었다. 이로 인해 조직과 프로그램(통제·관리권)은 중앙정부에 남아 있고, 예산만 지방으로 이양되면서 지방정부는 해당 부처의 하위 기관처럼 운영될 여지를 남겨 두었다. 따라서 프로그램-조직-

인력-예산-법률 등 종합적 관점에서 한 번에 지방으로 이양되어야 한다.

또한 필요 재원을 어떻게 이양할 것인가? 국고보조사업의 경우 사업량과 재원이 많이 소요되는 국민최저선과 관련한 사업들이 포함되어 있기 때문에 기존 방식과 같이 개별 보조의 형태로 유지하는 것이 타당할 것이다. 그러나 지방이양 사무의 경우 지역적 특색과 지역민의 복지 수요를 고려하여 자율권을 확보할 수 있도록 포괄 보조의 형태로 진행되는 것이 바람직하다. 포괄 보조를 위한 자원 마련 방법은 우선적으로 교부금 신설 등의 방식을 고려할 수 있다. 목적세 도입보다는 상대적으로 용이하다는 장점이 있고, 2005년 분권교부세 신설 경험이 있기에 현실적 대안이 될 수 있다. 물론 보통교부세로 통합된 만큼 보통교부세 확대를 통해 재원을 이전할 수 있으나, 교부금의 확대가 복지재정 확대에 유의미한 관계가 나타나지 않는다는 기존 연구들을 고려하면 안정된 복지사업의 수행을 위해 사회복지교부세를 신설하는 것이 현실적이다.

지방정부는 늘어난 복지사무와 예산만큼 책임성의 확보가 필요하다. 지방이양 복지사무에 대한 관리·평가 제도를 도입·운영하여야 한다. 특히 포괄 보조 형태로 재원이 이양되게 되면 이양 사무 간 자원 확보를 위한 다양한 이견이 발생하게 된다. 이를 해결하기 위해 주민 참여, 재정 공개 등 다양한 지방행정 개혁을 통해 지방행정 역량을 강화시킬 방안을 강구해야 한다. 또한 사회복지교부세가 아닌 보통교부세로 통합하여 재원이 이전될 경우 지방정부 자체적으로 교부세 배분 구조를 명확히 규정하는 것이 필요하다.

또한 광역-기초정부 간 복지사무 배분 기준의 설정도 추가로 요구된다. 중앙-지방 간 복지사무의 배분이 이루어졌기에 광역-기초정부 간 복지사무의 배분도 수반되어야 한다. 현 복잡한 지방세 구조와 광역정부 중심의 지방세 체계하에서 광역-기초정부 간 복지사무 배분 기준 및 이에

따른 재정 분담 체계를 자체적으로 확립하여 중앙-광역-기초 정부 간 유기적이고 협력적인 관계를 지향해야 할 것이다.

다. 장기 전략: 이양 사무의 자체사업화

지방으로 이양된 복지사무에 대해 장기적으로는 이양 사무의 꼬리표를 떼는 것이 중요하다. 이는 지방정부의 자체사업화를 의미하며 진정한 의미의 이양으로 볼 수 있다. 이때 중요한 것은 재정분권을 통해 재원 또한 지방 세수로 충당되어야 한다는 것이다.

이를 위해 중앙정부는 조세 구조 개편을 통해 지방자주세원 확대를 추진하여야 한다. 앞서 제기한 바와 같이 국세의 지방세 이양과 현 지방세(지방소득세, 지방소비세)의 세율 확대를 통해 지방정부의 자주 재원 확대 방안을 마련하여야 한다. 중기 전략에서 사회복지교부세의 신설을 언급하였는데, 사회복지교부세의 일몰로 인해 발생하는 재원 여력을 지방자주세원으로 확보하는 것이 필요하다.

지방정부에서는 중기 전략에서처럼 일반(지방자주)재원을 통해 확보된 예산을 사회복지 분야에 지속적으로 투입(유지)할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 또한 지방정부 자체사업인 만큼 유사·중복 업무와 비효율성을 제거할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다.

2. 지방이양에 따른 지방정부 복지사업 관리 체계 변화

현재의 중앙 의존적 재정 운용 관행으로 인하여 지방정부는 부족 재원 확보를 위한 탄력세율 조정 등 자체 수입의 증대 노력보다는 중앙정부의 보조금 및 교부세 확보를 통해 재원을 조달하려는 경향이 크게 나타나고

있다. 이는 결국 지방세의 가격 기능 부족을 야기시켜 공공서비스의 비용 부담에 대한 인식 결여로 이어지게 되며, 결국 미세한 지방세 인상에도 지역 주민들의 강력한 조세 저항으로 이어지게 된다(김필현, 2017).

또한 지방정부의 재정 책임성 부족은 예산 낭비를 초래하고 중앙 의존적 재정 운용을 가속화시킨다. 중앙정부에 대한 재정 의존성은 예산 활용에서 중앙정부의 지침을 준수해야 함을 의미하며, 이로 인해 지방정부의 예산 자율성 결여뿐 아니라 주민의 감시 및 지방의회의 견제¹⁰⁾에서도 자유로운 상황이 발생한다. 이는 지방자치(분권)의 본래적 의미를 퇴색시키고 동시에 지방정부에서 추진하고자 하는 대규모 투자 사업 및 지방공기업의 사업 추진을 중앙정부 예산과 결부시켜 지방정부 스스로 중앙정부에 예측되는 구조를 강화하는 결과를 초래한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방정부 스스로 중앙 의존적 재정 운용의 관행을 탈피해야 한다. 또한 단순히 자체 예산을 활용한 복지사업의 증가(복지사무의 지방이양에 따른 자체사업화)를 기대할 것이 아니라, 자체 복지사업에 대한 지방의회 및 지역민의 감시 체계를 개선할 필요가 있다. 지방정부의 복지 포퓰리즘에 의한 선심성 예산 지출이나 방만한 재정 운용을 제한할 수 있는 지방의회와 지역민의 제도적 역할이 중요하다. 이를 위해 지방의회의 전문성 강화와 함께 사회복지 관련 개별법상 주민 참여의 제도화가 필요하다.¹¹⁾

10) 지방재정 관련 견제 시스템은 주민에 의한 견제 시스템(주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제 등), 의회에 의한 견제 시스템(행정사무감사 및 조사권제도, 전문위원제도, 지방의회 정책연구실 운영 등)이 운영되고 있다(한국지방행정연구원, 2011).

11) 이를 위해 김상태(2013)는 「지방자치법」 제127조의 개정을 통해 지방의 예산과 관련하여 조례에 따라 주민이 이익을 제기할 수 있도록 해야 함을 주장한다. 또한 고재이 외(2013)는 사회복지정책이 국민의 삶의 질 향상을 위한 제도이기에 효율적 복지행정의 수행과 복지 수요에 조응하는 정책 개발을 위해 주민이 예산 과정에 직접 참여하는 주민참여예산위원회의 구성 등을 제안하고 있다.

그러나 지방의회에 대한 지역 주민의 견제 장치를 제도화하는 것보다 우선해야 할 것은 지방정부 스스로 책임성 강화 노력을 기울이는 것이다. 지방정부는 지속적으로 문제가 제기되어 왔던 유사·중복 복지사업의 통합에 적극적이어야 한다. 정책 도입에서 중요한 역할을 담당했던 지역의 주요 이해 관계자 집단들은 시간이 지날수록 이익집단화되는 경향이 발생한다. 이로 인해 복지사업의 유사·중복 문제가 지속적으로 제기되며, 복지정책의 효율성 저하 원인으로 지목되고 있다. 이는 지역 주민의 복지 욕구 증가에 부응하고, 중첩적 지원 정책으로 인해 복지 사각지대 해소 등 복지사업의 양적 확대에 기여하였다는 긍정적 측면도 있다. 그러나 사업 집행 과정에서의 중복과 편중 현상은 부족한 복지재원 활용의 비효율성을 초래한다. 결국 복지 대상자(수급자)의 복지 체감도 제고에 부정적 영향을 미치게 되며, 복지재정의 누수 및 낭비, 복지 대상자의 혼선, 복지 담당 공무원의 업무 과중 등의 문제가 발생할 여지가 높다. 따라서 예산 편성, 집행, 사후 관리 등 재정 운용 전반에 걸쳐 유사·중복 복지사업을 걸러내고, 이러한 사업들에 대해서 자체 평가, 주민 토론회 등을 거쳐 사업의 지속 여부를 재검토하는 절차 등을 마련할 필요가 있다(안영진, 2014).

또한 외부감사제도 등의 운영을 통한 재정 운영 감시 및 관리 시스템 강화, 감사의 전문성 및 신뢰성 제고, 재정 운영의 합리성과 건전성 제고 등의 노력이 필요하다. 그리고 무엇보다 지방정부의 집행 재량 보장과 함께 성과 책임 확보를 위한 성과 관리 체계가 필요하다. 현재의 수단 중심의 성과 관리 체계에서 벗어나 과정이 아닌 결과 중심의 관리 체계로 변화할 필요가 있다. 지역복지 수준의 향상(결과)에 대한 평가를 통해 적극적인 인센티브제를 도입하고, 평가 결과 공표 등을 통해 지역사회의 참여와 비판을 강화하는 것도 중요한 방법이다(이남국, 양기용, 2006).

제 5 장

복지사업 지방이양과 재정분권

제1절 지방이양사업에 대응하는 세수의 이양

제2절 중앙에서 지방으로 세수 이전 방식

제3절 지방이양 이후 재정분권화 방안

5

복지사업 지방이양과 재정분권

제1절 지방이양사업에 대응하는 세수의 이양

1. 중앙재정과 지방재정의 관계

행정안전부 ‘2018년 지방자치단체 통합재정 개요’의 자료를 살펴보면 우리나라의 2018년 재정의 세입 규모는 당초 예산(일반회계+특별회계) 기준으로 총 607조 7414억 원에 이른다. 이를 정부별로 구분하여 보면 중앙정부의 예산은 총세입 규모의 54.4%(330조 8414억 원)이며, 지방 정부는 34.7%(210조 6784억 원), 지방교육예산은 10.9%(66조 2216억 원)로 나타나고 있다.

〈표 5-1〉 연도별 중앙과 지방재정의 규모 변화

(단위: 억 원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
중앙정부 (비율)	2,636,038 (55.9)	2,746,673 (55.9)	2,862,938 (55.7)	2,957,207 (55.1)	3,031,432 (54.6)	3,308,414 (54.4)
자치단체 (비율)	1,568,887 (33.2)	1,635,793 (33.3)	1,732,590 (33.7)	1,845,825 (34.4)	1,931,532 (34.8)	2,106,784 (34.7)
지방교육 (비율)	514,496 (10.9)	529,028 (10.8)	543,341 (10.6)	561,349 (10.5)	590,660 (10.6)	662,216 (10.9)

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 24.

그러나 실제 사용액(총재정 사용액)을 기준으로 살펴보면 세입과는 다른 양상을 보이고 있다. 총재정 사용액 기준 중앙정부의 예산은

39.5%(181조 2512억 원)이며, 지방정부는 45.4%(208조 476억 원), 지방교육예산은 15.1%(69조 3822억 원)로 지방정부가 가장 높은 수준을 보인다. 이러한 상황은 세입은 중앙정부, 지출은 지방정부에서 높은 중앙편중적인 세입 구조를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 지방정부가 전체 국가사무의 60.5%를 담당하고 있다는 점을 고려하면 지방정부는 실제 사무 수행에 필요한 재원을 스스로 확보하지 못한 채, 중앙정부 지원에 크게 의존하고 있다는 것을 의미한다.

〈표 5-2〉 연도별 중앙과 지방정부 총 재정 사용액 변화

(단위: 억 원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
중앙정부 (비율)	1,525,707 (42.6)	1,579,905 (42.3)	1,669,023 (42.5)	1,722,733 (41.9)	1,691,075 (40.0)	1,812,512 (39.5)
자치단체 (비율)	1,509,667 (42.1)	1,600,229 (42.8)	1,694,587 (43.1)	1,808,523 (43.9)	1,907,660 (45.1)	2,080,476 (45.4)
지방교육 (비율)	549,625 (15.3)	558,879 (14.9)	563,503 (14.4)	582,628 (14.2)	629,893 (14.9)	693,822 (15.1)

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 24.

이를 이전재원 공제 내역을 중심으로 살펴보면 지방정부의 중앙정부에 대한 의존성은 더욱 명확하게 나타난다.

〈표 5-3〉 국가와 지방정부의 재정 사용액(통합재정 지출액 기준)

(단위: 억 원, %)

구분		중앙정부	자치단체	지방교육
통합재정 지출 규모 7,043,985		4,288,339(60.9%)	2,093,430(29.7%)	662,216(9.4%)
이전 재원 공제 내역	계	△ 1,495,902	△ 26,308	31,606
	① 중앙정부 → 자치단체	△ 960,251 지방교부세 459,805 국고보조금 500,446	(858,760)⊕ 101,4911 지방교부세 378,699 국고보조금 480,061	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△ 535,651 교육교부금 534,334* 교육보조금 1,317 *유아교육지원특별 38,927포함	-	(511,143) ⊕ 24,508 지방교부세 470,752 국고보조금 1,700 특별회계전입금 38,691
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△ 127,799 전출금(의무) 103,958 보조금(재량) 23,841	(120,701)⊕ 1,283 전출금(의무) 110,796 보조금(재량) 9,905
통합재정 사용액 5,553,381		2,792,437(50.3%)	2,067,122(37.2%)	693,822(12.5%)

주: 1) 중앙정부-자치단체 간 이전재원 차이(10조 1491억 원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성 시 적게 반영한 금액임.[중앙정부-지방교육청 간 이전재원 차이(2조 4508억 원)도 동일]

2) 자치단체-지방교육 간 이전재원 차이(7098억 원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임.

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 25.

이러한 중앙 편중적인 세입 구조는 현 우리나라의 조세 구조상 당연한 결과로 볼 수 있다. 현 조세 구조는 크게 국세(14종)와 지방세(11종)로 구성되어 있다. 그러나 아래의 그림에서 알 수 있듯이 국세는 경제성장으로 인한 소득 증대와 소비 확대를 통해 확보되는 것이나, 지방세는 형성에 상당한 기간이 소요되는 재산세 및 규모가 작은 세목들이 대부분이어서 세수 신장성이 매우 떨어지는 과목들이다.

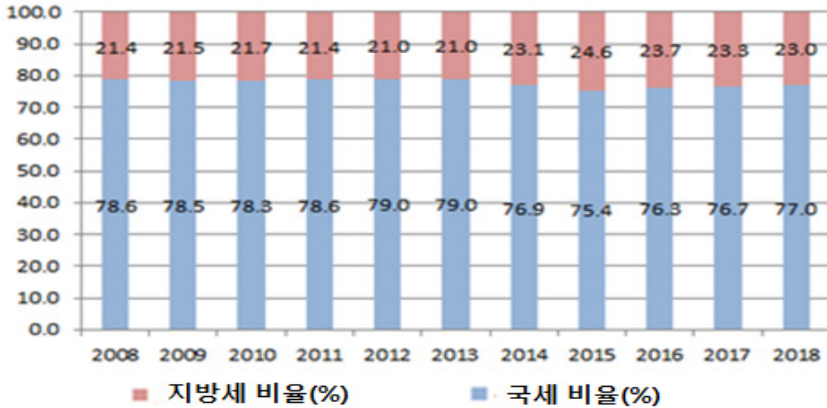
[그림 5-1] 국세와 지방세 조세 구조



자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 25.

물론 2010년부터 지방소비세와 지방소득세가 도입되어 지방세 신장률이 높은 것처럼 보일 수 있으나, 실제 세수 규모를 살펴보면 2018년 기준 국세 대 지방세 비율은 77.0:23.0으로 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 이러한 국세와 지방세 비율은 2015년 지방세 비율이 24.6%로 최고점을 기록한 것을 제외하면 지속적으로 8:2인 상태가 유지되고 있다.

[그림 5-2] 연도별 지방세 비율 현황



자료: 통계청(각년도). 조세 총액 중 지방세 비중. 국가통계포털에서

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11007_A781&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=110_110_11007_032&conn_path=F0&path=예서에서 10월 5일 인출

이러한 우리나라의 지방세 비율은 경제협력개발기구(OECD) 회원국들과 비교해 보면 회원국 평균(20.2%, 2016년 기준)보다는 높지만 연방형 국가(32.7%)보다는 낮은 연방형 분권지향국가와 단일형 중앙집권국가의 중간 정도에 위치하고 있다(국회예산정책처, 2018).

2. 지방재정의 실태

가. 심각한 자원(세원)의 중앙 편중성

지방정부의 세입 순계예산(총규모=일반+특별회계)의 변화를 살펴보면, 자체 수입의 경우 2017년 비중은 증가하나 2018년 다시 감소하는 양상이 나타난다. 그러나 전체 순계예산에서 차지하는 비율은 44~45% 수준으로 지방채까지 포함한다 하더라도 전체 예산의 절반 정도에 불과한

실정이다. 이 외에 나머지 예산은 결국 중앙정부의 지원(교부금, 보조금 등)으로 이루어질 수밖에 없으며, 재원의 중앙 편중성은 매우 높은 수준으로 볼 수 있다.

〈표 5-4〉 지방정부 세입 순계예산 변화 추이(2016~2018년)

(단위: 억 원, %)

구분	2016년	2017년		2018년	
		금액	전년 대비	금액	전년 대비
계	1,942,880	2,095,102	7.8	2,294,158	9.5
자체 수입	873,172(44.9)	943,564(45.0)	8.1	1,015,437(44.3)	7.6
이전수입	749,749(38.6)	778,113(37.1)	3.8	859,089(37.4)	10.4
지방채수입	37,747(1.9)	38,074(1.8)	0.9	37,582(1.6)	△ 1.3
보전수입 등 및 내부거래	282,212(14.5)	335,351(16.0)	18.8	382,050(16.7)	13.9

주: 1) *당초 예산 기준.

2) 2014년도 세입과목 개편에 따라 종전 세외수입(임시적 세외수입)에 포함되던 이월금, 회계간 전입금, 예약금 및 예수금 등의 보전수입 및 내부거래에 해당되는 과목을 세외수입에서 제외.
자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 166

나. 낮은 재정자립도와 지방정부 간 재정 불균형

지방정부의 중앙정부 재정 의존성이 높다는 것은 재정자립도의 변화 추이를 통해 확인할 수 있다. 2000년 지방정부의 재정자립도는 평균 59.4%로 나타났다. 하지만 이후 지속적으로 하락하였고, 2015년 이후 증가하는 경향을 보이나 이는 2014년 지방소득세의 독립세화와 지방소비세율 인상(5%→11%)에 의한 결과이지 지방세의 신장에 따른 결과로 보긴 힘들다. 특히 지방소비세율의 인상은 이명박 정부의 취·등록세(지방세) 영구 인상에 따른 보상 차원에서 이루어진 것이어서 지방소비세율의 인상이 지방정부의 재정자립도에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보기에는 한계가 있다. 오

히려 국세인 부가가치세, 소득세, 법인세의 세수가 증가하여 이의 일정 비율이 지방세로 전환되기에 나타난 결과로 볼 수 있는 것이다.

〈표 5-5〉 연도별 지방재정자립도 변화 추이

(단위: %)

연도	2000	...	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재정자립도	59.4		56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
재정자립도	51.9	52.3	51.1	50.3 (44.8)	50.6 (45.1)	52.5 (44.6)	53.7 (47.2)	53.4 (46.8)

주: 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 지방세외수입에서 제외하여 새로운 기준이 적용됨.

자료: 행정자치부(행정안전부, 안전행정부). 지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요. 각 연도 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 289.

재정자립도의 분포를 지방정부와 재정자립도의 두 가지 기준으로 구분하여 보면 재정자립도 50% 미만의 지방정부가 전체의 91.4%에 달한다. 특히 재정자립도 70% 이상의 지방정부는 단 1곳에 불과하다.

〈표 5-6〉 지방재정자립도 분포(2018년 기준)

(단위: 단체 수, %)

구분	합계		시도	시	군	자치구
	개수	구성비				
합계	243	100	17	75	82	69
10% 미만	1	0.4	0	0	1	0
10-30% 미만	154	63.4	4	31	77	42
30-50% 미만	67	27.6	7	35	4	21
50-70% 미만	20	8.2	5	9	0	6
70-90 미만	1	0.4	1	0	0	0
90% 이상	0	0	0	0	0	0

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 289.

재정자립도의 분포를 세부적으로 살펴보면 광역정부에서는 ‘도’ 단위, 기초정부에서는 ‘군’ 단위의 재정자립도가 특히 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 5-7〉 지방재정자립도 현황(2018년 기준)

(단위: %)

구분	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	51.5				31.2			
	82.5	53.4	69.2	38.8	42.5	37.8	18.5	30.3
최고	82.5 서울 본청	63.0 인천 본청	69.2 세종	59.8 경기 본청	42.5 제주	64.2 경기 화성	44.8 울산 울주	67.9 서울 강남
최저		44.3 광주 본청		20.4 전남 본청		11.7 전북 남원	8.5 전남 구례	13.5 대전 동구

주: 총예산 규모 기준.

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 289.

다. 지방세 구조의 비탄력성과 지역 간 불균형

현 조세 구조에서 지방세는 11개의 세목을 가지고 있으며, 성질에 따라 크게 나누면 소득·소비 과세, 재산과세, 기타로 구분할 수 있다. 아래의 표에서 나타나듯이 현 지방세 구조는 재산과세 중심(45.7%)으로 구성되어 있어 부동산 경기의 영향을 크게 받는 구조이다. 그러나 2015년 대비 2016년 재산과세 결산액이 약 1조 5000억 원 증가하였다고는 하나(행정자치부, 2018, p.155), 최근 부동산 시장의 불확실성으로 인해 지방세 증가를 중장기적인 추세로 판단하기에는 무리가 따른다. 또한 소득·소비 과세의 경우 중앙정부 차원에서 세율이 결정되고(지방소득세), 국세의 일부를 지방세로 전환하기 때문에(지방소비세) 지방정부의 자체적인 역량으로 해결할 수 없는 부분이다.¹²⁾

〈표 5-8〉 지방세 세목 및 비율

(단위: 억 원)

성질별	세목	2016년 결산액	
		예산액	비율(%)
계	11세목	755,317	100.0
▶ 소득과세	지방소득세, 주민세(종업원분, 균등분)	146,688	19.4
▶ 소비과세	지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세, 등록면허세(면허분)*, 지역자원시설세(특정자원)*	192,018	25.4
▶ 재산과세	소계		
- 보유과세	재산세, 주민세(재산분), 지역자원시설세(부동산)*	112,734	14.9
- 거래과세	취득세, 등록면허세(등록분)*	232,539	30.8
▶ 기 타	지방교육세, 지난 연도 수입	71,338	9.5

주: 1) * 표시는 2011년부터 지방세 세목 간소화에 따라 병합된 세목임.

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 155.

지방세가 자치 기반 확보의 주요 재원이거나 지방재정에서 차지하는 비중이 작을 뿐 아니라 지방정부 간 불균형도 크게 나타나고 있다. 2018년도 지방세 세목별·시도별 규모를 살펴보면 경기와 서울이 타 광역정부에 비해 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 6대 광역시의 지방세 규모의 총합(약 17조 9000억 원)으로 단일 광역정부인 서울(18조 5000억 원)과 경기(20조 2000억 원)에 비해서도 낮은 상황이다. 반면 광역시보다 일반도(경북, 경남 등)의 지방세 규모가 높은 것은 지방세 세목이 재산과세 중심으로 구성되어 있는 점에 기인한다고 볼 수 있다.

12) 지방소득세는 2014년 지방소득세 개편으로 독립과세체계로 전환되었으나, 소득세의 10%로 세율이 고정되어 있다. 또한 지방소비세는 국세인 부가가치세의 15%(2019년 기준)로 설정되어 있기 때문에 국세의 증감에 따라 영향을 크게 받게 된다.

130 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완

〈표 5-9〉 지방세 세목별·시도별 규모(2018년 기준)

(단위: 억 원)

세목별		단체별	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
		계	779,140 (789,907)	185,397 (196,164)	47,578	31,206	46,118	16,925	17,597	19,550	6,215
보통세	소계		690,661 (701,428)	166,156 (176,923)	42,050	27,910	41,199	15,121	15,707	17,459	5,635
	취득세		218,251	43,946	13,339	8,403	17,794	4,094	3,838	4,742	2,772
	등록 면허세		16,317	3,686	1,001	593	900	361	330	363	123
	주민세		18,168	5,052	911	553	857	374	510	728	77
	재산세		106,495 (117,262)	34,281 (45,048)	5,980	3,977	5,975	1,631	2,090	2,310	723
	자동차세		75,250	11,016	5,370	4,284	4,483	2,346	2,139	2,002	380
	레저세		10,345	1,321	1,042	87	210	160	175	-	-
	담배 소비세		35,153	6,244	2,114	1,518	2,019	991	992	908	168
	지방 소비세		68,727	12,727	5,436	3,826	3,002	2,161	2,290	1,848	679
	지방 소득세		141,954	48,483	6,857	4,669	5,959	3,005	3,343	4,558	713
목적세	소계		80,361	16,715	5,134	3,003	4,633	1,610	1,691	1,993	528
	지역자원 시설세		15,843	2,760	1,234	545	947	303	317	582	102
	지방 교육세		64,519	13,956	3,900	2,458	3,686	1,307	1,374	1,411	476
지난 연도 수입			8,118	2,526	395	294	286	193	199	98	2

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 54.

〈표 5-10〉 (계속) 지방세 세목별·시도별 규모(2018년 기준)

(단위: 억 원)

세목별		단체별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계			201,771	18,008	20,251	32,542	19,167	21,064	34,952	46,809	13,990
보통세	소계		177,348	15,660	18,166	28,762	16,863	18,534	30,422	41,226	12,443
	취득세		61,990	5,270	5,498	9,582	4,962	4,720	9,100	13,138	5,063
	등록 면허세		4,536	355	466	648	419	420	720	1,025	371
	주민세		4,228	309	519	898	425	523	914	1,156	134
	재산세		28,367	1,965	1,960	3,299	1,885	1,982	3,427	5,171	1,471
	자동차세		17,790	2,086	2,628	3,237	2,947	3,396	4,391	5,575	1,180
	레저세		5,582	-	-	175	-	-	30	887	676
	담배 소비세		8,528	1,288	1,225	1,665	1,161	1,255	2,005	2,465	609
	지방 소비세		13,036	2,370	2,436	3,289	2,769	2,700	4,000	5,571	1,187
	지방 소득세		33,291	2,017	3,435	5,968	2,294	3,537	5,835	6,237	1,753
목적세	소계		22,332	2,080	1,861	3,529	2,057	2,340	4,150	5,208	1,449
	지역자원 시설세		3,549	430	311	962	343	840	1,450	996	171
	지방 교육세		18,783	1,650	1,550	2,566	1,714	1,500	2,700	4,211	1,277
지난 연도 수입			2,091	267	224	251	248	191	380	375	98

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 54.

라. 세외수입의 불안정성 및 지역편중 현상

2018년 기준 지방재정 총계 규모 중 세외수입은 약 24조 원으로 전체 예산(284.4조원)의 8.5%를 나타내고 있으나, 세외수입은 지속성·안정성에 상당히 취약하다. 그러나 지속성·안정성이 높은 경상적 수입은 5조 7000억 원으로 전체의 23.7%에 불과하여 안정성이 떨어지고 있다.

〈표 5-11〉 2018년도 세외수입 총규모 현황(총계)

(단위: 억 원)

계	일반회계			특별회계		
	소계	경상적 수입	임시적 수입	소계	사업수입	사업외수입
240,534	101,765	57,126	44,639	138,769	106,517	32,252
100%	42.3%	23.7%	18.6%	57.7%	44.3%	13.4%

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 160.

또한 세외수입이 특·광역시와 시에 집중되어 있다는 점도 문제이다. 특·광역시와 시의 세외수입은 전체의 72.1%를 차지하고 있다.

〈표 5-12〉 2018년도 세외수입 단체별 규모 현황(총계)

(단위: 억 원)

구분		세외수입	비율
일반회계	소계	100,084	41.60%
	특·광역시	80,132	33.3%
	특별자치시	1,375	0.6%
	도	15,485	6.4%
	특별자치도	3,091	1.3%
특별회계	소계	140,451	58.4%
	시	93,245	38.8%
	군	18,659	7.8%
	구	28,547	11.9%
계		240,534	100.0%

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 160.

마. 낮은 지방세 구조로 인한 인건비 미해결 지방정부의 높은 비율

지방정부의 총인건비는 약 19조 5000억 원이며, 일반회계 기준 8.2%, 자체 수입 대비 21.8%, 지방세 대비 24.7%로 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 일반회계 기준 특·광역시는 5% 미만으로 양호한 수준이지만, 시·

군·구의 경우 10%를 상회하고 있으며, 특히 자치구의 경우 전체 일반회계 중 인건비의 비율이 14.9% 수준이다.

〈표 5-13〉 지방정부별 인건비 구성 비율

(단위: 억 원, %)

단체별	일반회계	인 건 비 구성 비율	자체 수입	인 건 비 구성 비율	지방세	인 건 비 구성 비율
계	2,378,971	8.2	891,672	21.8	789,907	24.7
특 별 시	224,665	3	183,815	3.6	170,965	3.9
광 역 시	304,808	4.3	156,405	8.3	146,625	8.9
특별자치시	11,320	7.7	6,667	13	6,215	14
도	572,563	3.8	218,355	10	209,478	10.4
특별자치도	41,832	11.7	15,272	31.9	13,990	34.8
시	616,416	10.9	199,110	33.6	165,766	40.4
군	302,904	11.6	36,989	95	25,145	139.7
자 치 구	304,463	14.9	75,059	60.6	51,722	87.9

주: 1) 인건비 총액과 지방세는 비목별 총계예산 기준으로 작성.

2) 인건비 구성 비율이 100% 이상이 나오는 것은 해당 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 것을 의미.

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 159.

이로 인해 지방세 수입으로 인건비가 미해결되는 단체는 총 123개로 전체의 50.6%에 달하고 있다. 또한 자체 수입(지방세+세외수입)으로 확대하여 살펴보더라도 인건비 미해결 단체는 71개로 전체의 29.2%에 달한다. 이는 지방세가 지방정부 운영의 기초인 인건비조차 해결하지 못하는 수준으로 지방정부의 중앙 의존성이 매우 높음을 보여 준다.

〈표 5-14〉 인건비 미해결 지방정부 수

(단위: 단체 수)

구분		계	시도	시	군	자치구
지방세 수입	계	243	17	75	82	69
	해 결	120(49.4%)	17(100.0%)	58(77.3%)	13(15.9%)	32(46.4%)
	미해결	123(50.6%)	0(0.0%)	17(22.7%)	69(84.1%)	37(53.6%)
자체 수입	계	243	17	75	82	69
	해 결	172(70.8%)	17(100.0%)	71(94.7%)	26(31.7%)	58(84.1%)
	미해결	71(29.2%)	0(0.0%)	4(5.3%)	56(68.3%)	11(15.9%)

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 159.

바. 국고보조 복지사업 확대에 의한 대응지방비의 급증

2000년대 중반까지 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 비율은 20% 내외 수준이었으나, 2008년 이후 급격한 증가세가 나타나기 시작하였다. 국고보조사업의 총액 규모는 2018년 기준 70.7조 원 규모로 연평균 3.72%의 증가세를 보이며, 급격히 증가하는 국고보조사업의 규모와 함께 지방정부가 대응해야 하는 대응지방비도 크게 증가하고 있다. 국비와 대응지방비의 비율은 2014년~2016년 유지, 2017년 감소가 나타났으나, 이후 다시 증가하고 있다¹³⁾.

이러한 복지 분야 국고보조사업의 증가는 기초(노령)연금, 영유아보육 사업, 기초생활보장 등 이른바 3대 국고보조사업의 비약적 확대가 전인

13) 이러한 사실은 2008년 이후 국고보조사업의 총액 규모가 연평균 8.4%의 증가세를 보 이던 것에 비해서는 낮은 수준이다. 당시 지방예산에서 차지하는 국고보조사업의 비중 은 2008년 34.2%에서 2014년 42.4%로 급격히 증가하였고, 연평균 증가율은 지방예 산 증가율 4.6%를 훨씬 상회하는 8.8%로 매우 높은 수준이었다(민효상, 2016, pp. 30-32).

하고 있다고 볼 수 있다. 또한 아동수당이 100% 모두에게 지급되는 등 중앙정부의 복지사업 확대에 의하여 지방정부의 재정 압박은 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 5-15〉 연도별 국고보조사업의 규모와 지방자치단체 부담 비율 추이(2014~2018년)

(단위: 조 원, %)

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비
국고 보조사업	61.1 (63.4)	100 (100)	64.4 (66.4)	100 (100)	67.1 (69.3)	100 (100)	65.2 (66.5)	100 (100)	70.7 (72.0)	100 (100)
• 국고보조금	37.8 (37.8)	61.8 (59.5)	41.4 (41.4)	64.3 (62.4)	42.9 (42.9)	63.8 (61.9)	63.5 (43.5)	66.7 (65.4)	47.2 (47.2)	66.8 (65.5)
• 지방비부담	23.3 (25.7)	38.2 (40.5)	23.0 (25.0)	35.7 (37.6)	24.3 (26.4)	36.2 (38.1)	21.7 (23.1)	33.3 (34.6)	23.5 (24.8)	33.2 (34.5)

주: 1) 지방자치단체에서 당초 예산에 편성한 금액.

2) ()는 세부 사업 단위에서 국고보조사업을 판단.

자료: 행정안전부(2018a), 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p. 105.

3. 교부금의 지역별 편차

지방세 수입에서 수도권 집중 현상이 매우 높게 나타나는 것은 우리나라의 경제·산업 구조에 비추어 볼 때 필연적 현상이다. 결국 부족한 지방정부의 재원은 교부금과 보조금 등 지방재정조정제도를 통해 지원된다. 이때 보조금은 꼬리표가 달려 있기에 다른 사업을 위한 재원으로 활용하는 게 불가능하며, 교부세를 많이 받는 지역에서는 일반경비도 부족한 실정이기 때문에 이에 많이 활용된다고 볼 수 있다. 결국 수도권·비수도권, 광역시·광역시(경기 제외) 간 재정력 격차는 교부금의 편차로 이어지는 구조가 된다.

〈표 5-16〉 광역정부별 지방세, 교부세, 보조금 현황(2018년 기준)

(단위: 억 원)

	계	지방세 수입	지방교부세	보조금
서울	319,856	185,397	2,901	48,278
부산	117,176	47,578	8,933	32,543
대구	82,589	31,206	10,736	21,509
인천	103,161	46,118	8,287	22,468
광주	47,317	16,925	7,925	13,902
대전	45,962	17,597	7,231	12,070
울산	43,615	19,550	3,841	7,689
세종	14,231	6,215	405	2,737
경기	432,635	201,771	29,059	77,800
강원	101,550	18,008	43,215	23,564
충북	80,164	20,251	25,861	20,274
충남	112,138	32,542	32,660	29,534
전북	107,388	19,167	40,025	32,947
전남	131,854	21,064	49,418	40,859
경북	165,652	34,952	57,308	42,975
경남	153,655	46,809	37,626	38,188
제주	47,841	13,990	13,267	12,723

주: 1) 시도별 규모 = 시도 본청 + 시군구

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). pp. 34-35. 재구성.

4. ㄱ)분권교부세의 지방 세수 효과

2005년 복지사무 지방이양에 따라 이에 소요되는 재원에 대한 보전 수단으로 분권교부세가 도입되었다. 분권교부세는 지속적으로 증가하는 양상을 보였으나, 2015년 보통교부세에 편입됨으로 인해 더 이상 활용되지 못하는 제도이다.

그렇다면 복지사무 지방이양에 따른 재원 보전책인 분권교부세는 실질적으로 보통교부세에 편입되었는가를 살펴볼 필요가 있다. 아래의 표는

연도별 지방교부세 현황을 보여 준다. 2014년 분권교부세는 약 1조 7000억 원 규모, 보통교부세는 31조 9000억 원 규모로 나타난다. 그러나 2015년의 자료를 보면 분권교부세가 보통교부세에 편입되었음에도 불구하고 보통교부세 규모는 32조 2000억 원으로 약 3000억 원 증가에 그치고 있다. 물론 부동산교부세가 증가하였으나 그 규모도 2700억 원에 불과하다.¹⁴⁾ 결국 분권교부세 부분의 지방 세수는 대부분이 이전재원으로 누락되었다는 추정이 가능하다.

반면 지속적인 인구의 고령화와 급여 확대(기초생활보장, 기초연금, 장애연금), 수당 신설(아동수당), 시설 확충(치매안심센터) 등 국가의 복지 확장 정책에 따른 국고보조사업의 규모는 지속적으로 증가하고 있으며(〈표 5-15〉 참조), 이에 따른 지방대응비도 증가할 것이다.

결국 낮은 지방세 신장성과 이전재원의 실질적 감소 등으로 인한 지방세입의 감소와 복지 확대에 따른 지출 증가로 인해 지방정부의 재정 압박은 더욱 높아지고 있다.

14) 부동산교부세는 종합부동산세 신설에 따른 자치단체 재원 감소분 보전 및 지역균형 재원, 재정 여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 등을 고려하여 산정하게 되는데, 사회복지가 고려되기는 하나 사회복지사무를 위해 전적으로 사용되는 것은 아니다.

〈표 5-17〉 연도별 지방교부세 교부 현황

(단위: 억 원)

연도	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산 교부세	증액 교부금	소방안전 교부세
1991	34,524	30,533	3,054	-	-	937	-
1992	39,277	35,337	3,534	-	-	407	-
1993	44,131	40,119	,012	-	-	-	-
1994	47,246	42,951	4,295	-	-	-	-
1995	54,842	49,857	4,986	-	-	-	-
1996	63,777	57,979	5,798	-	-	-	-
1997	67,987	61,427	6,143	-	-	418	-
1998	70,392	63,538	6,354	-	-	500	-
1999	67,108	57,825	5,783	-	-	3,500	-
2000	82,665	74,687	7,469	-	-	510	-
2001	122,890	111,195	11,120	-	-	575	-
2002	122,594	108,849	10,885	-	-	2,860	-
2003	149,057	122,385	12,239	-	-	14,433	-
2004	144,691	130,129	13,013	-	-	1,549	-
2005	198,775	179,276	7,116	8,454	3,930	-	-
2006	214,614	186,915	7,434	10,065	10,200	-	-
2007	251,969	213,162	8,528	11,397	18,892	-	-
2008	310,990	257,959	10,394	13,784	28,853	-	-
2009	283,196	230,321	9,143	12,305	31,328	-	-
2010	280,128	246,791	9,929	13,187	10,221	-	-
2011	308,952	272,747	11,010	14,575	10,620	-	-
2012	341,862	301,914	12,580	16,154	11,214	-	-
2013	357,246	315,581	13,149	16,886	11,630	-	-
2014	356,982	318,845	9,861	16,884	11,391	-	-
2015	348,881	321,762	9,874	-	14,104	-	3,141
2016	379,673	350,237	10,832	-	14,457	-	4,147
2017	443,639	410,323	12,690	-	15,491	-	5,135
2018	459,805	424,696	13,135	-	17,801	-	4,173

주: 1) 2017년까지는 최종 교부액(당초 예산 + 추경예산 + 정산분), 2018년은 당초 예산 기준.

2) 2005년에는 증액교부금 폐지, 분권교부세·부동산교부세 신설.

3) 2015년은 분권교부세 폐지, 소방안전교부세 신설.

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 197.

5. 문재인 정부 재정분권 논의 진행 과정

문재인 정부 초기 국정기획위원회는 재정분권 과제를 발표하면서 이전 정부가 추진했던 재정분권의 흐름을 이어 가면서도 변화된 사회경제적 여건을 반영하여 수용성에 초점을 둔 재정 혁신 대안을 제시하였다. 이러한 문재인 정부의 재정분권은 과거 노무현 정부에서 단행한 (사회복지) 지방분권화의 내용을 계승한 측면이 매우 강하다. 문재인 정부의 지방분권안의 지방이양과 재정분권은 과거 노무현 정부의 안과 상당한 유사성이 있다. 노무현 정부의 안은 크게 국고보조사업의 지방이양과 분권교부세의 도입으로 볼 수 있다. 즉 사무 배분 기준을 재정립하고 이에 따른 재정을 교부세의 형태로 지방에 지원하겠다는 것이다.

이러한 상황에서 기획재정부와 행정안전부는 기획재정위원회 및 대통령 업무보고를 통해 지방재정분권의 실행 방안을 보고하고 각기 주도적 역할 수행을 피력하였다. 기획재정부는 2017년 8월 28일 국회 업무보고를 통해 재정분권에 대해 보다 전향적이고 주도적인 역할을 수행할 것을 밝히며, ‘공동세’ 도입 등 지방재정의 구조적 개혁 입장을 보였다. 행정안전부는 같은 날 대통령 업무보고를 통해 연말까지 ‘지방재정분권 종합대책’을 수립하기로 하고, 9월 7일 ‘자치분권전략회의’를 개최하여 구체적인 실행 방안 마련에 착수하였다.

이에 기획재정부는 현 세수 구조(지방재정조정제도)에서는 국세와 지방세 비율을 6:4로 변경하는 것이 시기상조라며, 지방세 특정 세목을 자치단체 간 공동세¹⁵⁾ 형태로 운영하는 방안을 제시하였다. 당시 김동연 경제부총리는 재원을 지방에 주게 되면 기능 재분배에 대한 논의가 수반되

15) ‘공동세’: 독일식 지방재정조정제도로써 소득세·법인세·부가가치세를 공동세로 규정하고 과세권은 국세청에 두고 징수한 후, 일정 비율(연방헌법에 규정)로 배분하는 방식.

여야 하나, 이는 오랜 기간이 소요되므로 우선적으로 지방재정의 안정성을 달성하겠다는 의지를 보인 것이다.

반면 행정안전부는 지방세제와 지방교부세·국고보조금 등의 개혁을 통해 지방정부 부담을 최소화할 수 있는 재정 확충 방안 마련에 중점을 두고 있었다. 김부겸 행정안전부 장관은 국세와 지방세 비율을 7:3으로 개선하기 위하여 지역성이 강한 세원과 연계된 세목(부가가치세, 주세 등)의 지방세 이양 등을 중심으로 발전 방안을 논의하였다.

또한 지방소비세(현 부가가치세 11%) 및 지방교부세(내국세의 19.24%) 등 현 국회 발의 법안을 고려하여 세율을 인상할 것을 적극 고려한 바 있으며, 실제로 2018년 지방소비세율은 부가가치세수의 11%에서 15%로 인상되었다.

학계에서는 국세의 지방세 이전에 대해서는 지방재정분권의 확대 차원에서 긍정적인 반응이었으나, 무조건적 지방세 비중 증가는 지역 간 편차를 확대시킬 수 있다는 우려도 공존하였다. 조세학자들은 현 우리나라의 조세 중 지방세의 비중이 OECD 주요 국가 중에서 매우 낮은 수준이라고 보고 양도소득세, 개별소비세, 주세 등은 세원 관리 및 과세 일원화(양도소득세), 강한 지역성(개별소비세), 지역발전특별회계 이양(주세) 등을 이유로 지방세 이양에 찬성하는 입장이 주를 이루었다. 그러나 저점 개발 방식의 우리나라 발전 전략으로 인해 서울, 경기, 인천 등 경제력이 강한 지역에 세수가 집중될 우려가 있다며 이를 보완할 수 있는 대책 마련이 필요하다고 지적한 학자들도 상당수 존재하였다.

6. 소결

지방정부의 재정 상황은 세입 측면에서 증가세가 없는 반면에 세출 측면에서는 증가하는 복지 수요 및 국고보조사업의 대응지방비로 인하여 비약적으로 증가하고 있다. 아동수당 등의 신설뿐 아니라 기초연금, 기초 등 기존 제도들의 대상자 및 급여 확대 등으로 인해 대응지방비의 규모는 향후 그 증가세가 더욱 가팔라질 것으로 전망된다. 이는 현재도 자체 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방정부가 30%에 달하는 점을 감안한다면 대규모 사업으로 인한 것이 아닌 자연적으로 모라토리엄을 선언할 지방정부가 늘어날 수 있음을 암시한다.

이러한 상황에서 지방정부는 교부세 등의 이전재원을 통해 지역의 현안을 해결할 수밖에 없으며, 지역적 특색이나 지역민의 복지 수요를 반영하는 복지사업을 수행하기에 한계를 가질 수밖에 없다. 2018년 지역사회보장계획 수립 시 전국의 많은 기초정부에서 예산의 제약으로 자체사업을 확대하지 못한 경험은 다수가 인지하고 있을 것이다. 결국 지방자치의 본래적 의미가 무색할 정도로 중앙 의존성은 심화되고 있으며, 이는 실제 지출과 수입의 괴리에서 나타나는 당연한 결과로 볼 수 있다.

2005년 국가사무의 지방이양 과정에서 나타난 복지재정상의 문제점은 여전히 지속되고 있다. 67개의 복지사업에 대한 재정 지출이 예상보다 빠른 속도로 증대되었고, 이로 인해 복지사업을 중심으로 지방이양이 ‘중앙 정부 재정 부담의 지방 전가’라는 인식이 형성되었다고 볼 수 있다(이재원, 2011). 김대중 정부 이후 지방분권에 대한 논의가 시작된 지 20년이 지나고, 노무현 정부 이후 국가사무의 지방이양이 진행된 지 15년이 지난 시점에도 여전히 지방정부의 중앙 의존성이 높은 것은 매우 심각한 문제이다.

이러한 문제의 근원은 지방이양의 방식이 재원 이전까지 이루어지지 못한 것에 기인할 수밖에 없다. 우리나라의 국고보조금은 국가 선호(grantor preference)의 실현 수단(King, 1984)으로 더 많은 역할을 수행하고 있다. 이는 다른 국가들에 비해 지방세 등의 결정 권한이 자치단체에 없고, 대부분 지방의 복지사무가 ‘의무적 지출’에 해당하기 때문에 지방정부 스스로 지출 여부를 결정하기 어렵다(민효상, 2016).

따라서 증가하는 복지 수요에 조용하고, 진정한 지방자치의 의미를 되살릴 수 있는 조세 구조의 개편은 시급한 문제이다. 이는 지방 예산의 규모가 비슷한 일본과 비교하였을 때 더욱 확연히 드러난다. <표 5-18>은 한국과 일본의 지방 예산 구성비 변화의 추이를 나타낸다. 최근 10년간을 비교하였을 때 한국과 일본은 비슷한 양상을 보이고 있다.

<표 5-18> 한국과 일본의 지방 예산 구성비 변화 추이

(단위: 억 원, 억 엔)

연도	한 국			일 본		
	중앙정부	지방 자치단체	지방 예산 구성비	중앙정부	지방 자치단체	지방 예산 구성비
2009	1,968,713	1,406,077	41.7%	885,480	825,557	48.2%
2010	2,012,835	1,466,618	42.2%	922,992	821,200	47.1%
2011	2,099,303	1,495,965	41.6%	924,116	825,054	47.2%
2012	2,231,384	1,593,028	41.7%	903,339	842,764	48.3%
2013	2,362,253	1,688,802	41.7%	926,115	844,532	47.7%
2014	2,472,032	1,796,314	42.1%	958,823	855,745	47.2%
2015	2,585,856	1,922,139	42.6%	963,420	877,675	47.7%
2016	2,683,872	2,035,504	43.1%	967,218	876,702	47.5%
2017	2,750,104	2,159,861	44.0%	974,547	879,986	47.5%
2018	3,014,172	2,38,971	44.1%	977,128	881,087	47.5%

주: 한국은 일반회계 당초 예산 총계, 일본은 지방재정계획(총무성, 2018년) 보통회계 총계를 기준
자료: 행정안전부(2018a), 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p.152.

그러나 세입 재원별 구성비에서는 큰 차이가 나타나고 있다. 일본의 경우 지방세의 구성비가 지방 예산 구성비에 근접한 수준임에 비해 한국은 지방세의 구성비가 지방 예산의 절반 수준에 불과하다. 이는 한국의 지방 정부가 일본의 지방정부에 비해 중앙 의존성이 매우 높음을 의미한다.

〈표 5-19〉 한국과 일본의 국세 대 지방세 구성비 변화 추이

(단위: 억 원, 억 엔)

연도	한국				일본			
	계	국세	지방세	지방세 구성비	계	국세	지방세	지방세 구성비
2005	1,634,431	1,274,657	359,774	22.0%	870,949	522,905	348,044	39.9%
2006	1,793,380	1,380,443	412,937	23.0%	906,231	541,169	365,062	40.3%
2007	2,049,834	1,614,591	435,243	21.2%	929,226	526,558	402,668	43.4%
2008	2,127,857	1,673,060	454,797	21.4%	853,894	458,309	385,585	46.3%
2009	2,097,085	1,645,407	421,678	21.5%	753,263	402,433	351,830	46.7%
2010	2,268,782	1,777,184	491,598	21.7%	780,237	437,074	343,163	44.0%
2011	2,446,813	1,923,812	523,001	21.4%	793,468	451,754	341,714	43.1%
2012	2,569,530	2,030,149	539,381	21.0%	800,302	470,492	344,608	43.1%
2013	2,565,749	2,019,065	537,789	21.0%	866,017	512,274	353,743	40.8%
2014	2,672,423	2,055,198	617,225	23.1%	946,377	578,492	367,855	38.9%
2015	2,888,629	2,178,851	709,778	24.6%	990,680	599,694	390,986	39.5%
2016	3,180,923	2,425,617	755,306	23.7%	983,487	589,563	393,924	40.1%
2017	3,261,005	2,510,766	750,239	23.0				
2018	3,461,087	2,681,947	779,140	22.5				

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 153.

세부적으로 지방세입 구조를 살펴보면 일본의 경우 지방세 수입의 비중이 한국에 비해 높다. 또한 한국의 경우 보조금의 비율이 37%에 이르나, 일본은 16%에 불과한 실정이다. 나아가 일본은 부족한 지방 예산을 보전하기 위해 발행하는 지방채의 비율이 10.5%인 데 비해 한국은 그 비율이 0.4%에 그친다. 종합해 보면 일본의 지방정부는 독립적이고 자율적

인 재정 권한을 한국에 비해 상대적으로 많이 가지고 있다고 볼 수 있다. 그 결과가 중앙 대 지방의 예산 구성비와 지방세 구성비가 비슷한 수준이라는 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다 하겠다.

〈표 5-20〉 한국과 일본의 지방세입 구조 비교

(단위: 억 원, 억 엔)

구분	한 국				일 본	
	2018년도		2017년도		2018년도	
	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비
계	2,378,971	100%	2,159,861	100%	881,087	100%
지방세수입	789,907	33.2%	721,838	33.4%	395,022	44.8%
세외수입	101,765	4.3%	103,033	4.8%	59,037	6.7%
지방교부세	376,380	15.8%	335,113	15.5%	164,312	18.6%
조정교부금	97,421	4.1%	85,540	4.0%	-	-
지방양여세등	-	-	-	-	27,298	3.1%
보조금	882,057	37.1%	793,439	36.7%	143,200	16.3%
지방채	8,479	0.4%	7,350	0.3%	92,218	10.5%
보전수입 등 및 내부거래	122,962	5.1%	113,548	5.3%	-	-

주: 당초 예산 총계 기준(한국은 일반회계 당초 예산 총계, 일본은 지방재정계획상의 보통회계 총계를 기준).

자료: 행정안전부(2018a). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상). p. 152.

학계에서 꾸준히 논의되어 왔던 재정분권의 필요성은 크게 ①주민 선호 및 수요에 대한 대응, ②정보 비대칭, ③정책의 경쟁과 혁신, ④정치경제적 이유 등으로 구분할 수 있다(하능식, 2016, p. 10). 첫째, 재정분권은 지역민의 선호 및 대응 차원에서 필요하다. 티부(Tiebout)모형에 따르면 주민 선호가 지역별로 다양한 경우 분권화를 통해 주민들에게 최적의 공공서비스를 제공할 수 있다고 보고 있다.¹⁶⁾ 둘째, 지방정부가 지역

16) 티부모형은 중앙정부와 지방정부의 복지사무 배분 기준에도 활용될 수 있다. 이질적 선

민의 복지 욕구에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 정보의 비대칭성이 나타나고, 정보를 많이 가지고 있는 지방정부가 지역민에게 보다 나은 복지 서비스를 제공할 수 있다고 본다. 셋째, 지방정부 간 경쟁이 존재할 경우 공공정책 설계와 서비스 전달 혁신의 기회가 증가하고, 다른 정부의 모방과 확산도 가능하다고 본다. 이러한 재정분권 이론은 제1, 2세대 재정연방주의 이론을 통해 발전되었으며, 개발도상국에 대해서는 부정적 견해가 많이 나타나고 있으나 Oates(1977) 이후 재정분권화가 지방정부의 재정 운영 자율성 제고 및 이에 따른 책임성과 업무 이행 능력 향상에 긍정적 영향이 크다는 연구가 다수를 이루고 있다. 물론 우리나라의 경우 지방재정의 구조적 취약성과 지역 간 재정 불균형, 복잡한 지방세 체계 및 재원 조달 기능 미약, 지방재정 운영의 자율성과 투명성 부족 등이 장애 요인으로 제기된다. 결국 재정분권을 이루기 위해서는 단순히 지방세입을 확대하는 것이 아니라 구조적인 개편을 통해 시스템적인 관리 체계의 혁신을 추구해야 하는 것이다.

호의 경우 분권화를 통해 최적의 공공서비스를 제공할 수 있다는 점은 역으로 동질적 선호(국민최저선 등 전국 공통 기준)의 경우에는 집권화를 통해 최적의 서비스가 가능할 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

제2절 중앙에서 지방으로 세수 이전 방식

재정분권 추진은 지방정부의 재정 기반을 공고히 하고, 지방정부가 자율성과 책임성을 가지고 재정을 운용하는 것을 목적으로 한다. 문재인 정부의 재정분권은 ① 자체재원주의 원칙에 입각한 ‘재정 중립형 지방재정 개혁’, ② ‘포괄적인 지방재정 시스템 개혁’, ③ 정부 간 연대와 상생 등 3가지 측면에서 기존 정부에서 추진되었던 재정분권과 차별성을 가진다(유태현, 임상수, 2018, p. 21). 재정분권은 중앙과 지방 간 재정 관계를 조정하는 결과를 수반하며, 재정 여건이 상대적으로 열악한 지방정부의 재정 기반을 확충하는 방식으로 이루어질 수밖에 없다.

1. 목적세 도입(사회보장세, 사회복지세)

사회보장세 및 사회보장 등 목적세 도입 방안은 복지 지출과 세입을 명시적으로 연계시켜 복지재원으로 활용한다는 것이다. 과거부터 증가하는 복지 수요에 부응하기 위한 제도가 세계 여러 나라에서 활용되었으며, 프랑스의 경우 소득세, 담배, 자동차보험료 등에 부가세 형태로 사회보장세를 부가하고 있다.

우리나라에서는 2017년 윤소하 의원의 대표발의를 통해 사회복지세 법안이 발의되었으나 2018년 제7차 조세소위 상정 이후 국회에 계류 중인 상태이다. 사회복지세는 “빠르게 증가하는 사회복지 수요에 조응하기 위하여 사회복지 지출 목적에 사용하기 위한 사회복지세를 신설함으로써 사회의 양극화를 해소하고 보편적 복지를 확대하는 데 필요한 재원을 확보하고자 함”을 제안 이유로 제시하고 있다. 재원은 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 종합부동산세의 부가세 형태로 설계되었으며, 지방정부 복

지 측면이 아닌 중앙정부의 재원 조달 수단으로 검토되었다. 이는 2000년대 중반 논의되었던 사회보장세와 크게 다르지 않다. 1991년 스웨덴의 조세 개혁 사례처럼 ‘낮은 세율과 넓은 세원’이란 목표를 통해 조세 저항을 최소화하기 위한 장치로서 사행산업, 담배, 주류 등에 일종의 죄악세(sin tax)로서의 부가세를 부과한다는 것이다. 물론 실제 방안은 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세에 부가세 형태로 상위 5%의 고소득자와 상위 1%의 대기업을 상대로 부과한다는 점에서 2017년 발의 법안과 차이가 없다. 오히려 과거 사회보장세 논의를 2017년에 사회복지세로 이름만 바꾼 것이라 보는 것이 타당할 것이다.

결론적으로 목적세의 도입은 세입과 세출을 직접적으로 연계한다는 장점을 가지고 있기에 임상빈(2018)은 지방복지재원 확충을 위해 ‘지방복지세’ 도입을 주장하였다. 재원 조달 방안으로는 국세인 농어촌특별세의 지방세분, 소방사무의 국가사무 전환에 따른 지역자원시설세의 전환, 학령인구 감소에 따른 지방교육세 재편 등의 방안을 제시하고 있다. 그러나 이는 기존의 목적세 또는 목적세의 일부를 전환하는 것으로 신규 지방세 신설과는 차이가 있다. 물론 기존 목적세의 목적과 다른 용도로 전용한다는 비판이 높게 나타날 수 있으나, 조세 저항을 최소화한다는 관점에서는 장점이 될 수 있다.

2. 교부금 신설(사회복지교부금)

캐나다 연방정부는 주정부 및 준주정부의 취약한 재정을 보전하고, 지역 간 형평성을 제고하기 위하여 일반교부금과 특정교부금 제도를 운영하고 있다. 이 중 특정교부금은 보건의료, 사회복지, 교육 등 특정 용도로 사용이 제한되는 교부금을 의미하며, 특정교부금의 규모는 전체 교부금

의 67%로 비율이 매우 높다. 이 중 사회복지교부금(CST)은 주정부가 제공하는 사회사업, 유아교육 및 고등교육 등의 서비스를 제공하는 재원으로 활용되며, 2007/2008년 이후 1인당 지원액이 결정되어 인구수에 따라 보조금을 지원하고 있다(김행선, 윤태연, 2017, pp. 12-20). 캐나다의 배분 방식 변경은 보편성의 원리에 따라 거주 지역과 상관없이 동일한 수준의 서비스를 제공받을 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위함이며, 재정 균등화를 위해 지원을 받는 주의 일인당 세입이 지원 대상 전체 주의 일인당 세입 평균을 초과하지 않도록 지원 규모를 조정하는 재정균등화 장치도 함께 운영된다.

우리나라의 상황에 비추어 보면 지방이양에 따른 분권교부세가 이에 해당한다고 볼 수 있으나, 분권교부세가 내국세의 0.94%(2014년 기준)에 불과하고 복지뿐 아니라 지방이양사업 전체에 대한 포괄 보조 형식이기 때문에 복지사업에 써야 하는 의무조항도 없다. 따라서 증가하는 복지 수요에 대응하기 위해서 캐나다와 같이 사회복지사업에만 국한하여 예산을 집행하는(포괄 보조는 유지) 사회복지교부금의 신설에 대한 논의가 진행되었다. 그러나 분권교부세 폐지의 논리와 상충된다는 점에서 한계가 존재한다.

3. 국세의 지방세 이양

목적세 신설과 교부금 신설 방안은 결국 국세를 통해 지방정부로의 이전재원을 확보하는 방안이다. 그러나 실질적으로는 일부 주세 등 지방정부로 이전되는 이전재원(의존재원)을 지방세로 전환하는 논의가 제기되었다. 현 주세는 지역자율계정(40%), 지역지원계정(60%)으로 구성되어 전액 지방정부의 세입으로 활용되고 있으며, 특히 지역자율계정은 국고

보조금으로 편입되어 관리되고 있다. 이에 주세의 지방세 이양은 그 재원을 현행 이전재원에서 자체재원으로 전환하는 효과가 발생한다.

다만 지방정부의 입장에서는 지방세의 순증 효과는 나타나지 않고, 고보고사업을 축소시키는 부작용도 나타날 수 있기에 일부 지방정부의 세입은 오히려 감소하게 된다. 결국 이 방안은 지방 세수의 증대라기보다는 지방정부 간(수도권 대 비수도권)의 재정 조정 방안으로 볼 수 있다. 따라서 명목상 국세와 지방세 비율은 조정이 되지만 실질적 효과는 크지 않은 결과가 나타난다.

주세와 함께 국세인 개별소비세의 지방세 이양 방안이 제기되었다. 개별소비세는 과세 품목별, 과세 장소별, 과세 유흥 장소별, 과세 영업 장소에 대해 과세되고 있으며, 고급 사치재와 카지노 등의 사행성 장소 및 유흥주점 등이 이에 해당된다. 개별소비세의 지방세 이양이 논의되는 것은 개별소비세가 지역성이 매우 강하게 나타나 응익원칙¹⁷⁾ 등의 실현이 가능하다는 데 있다. 그러나 개별소비세의 규모가 작고, 지역별 편차가 크다는 점에서 한계를 가진다.

4. 지방세 확대(지방소득세, 지방소비세)

지방소득세와 지방소비세는 이명박 정부에서 도입되었다. 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세의 신설과 종전의 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 지방소득세를 신설하였다는 점은 지방정부의 재정 확대의 길을 열었다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있

17) 응익(부담)의 원칙은 행정서비스의 이익을 받는 자는 그 이익의 양에 따라 조세를 부담해야 한다는 것으로, 사용의 대가를 조세로 서비스를 제공한 정부에 부담하는 것을 의미한다. 이에 경마장, 경륜장, 골프장, 카지노와 과세 유흥 장소 등은 지역성이 매우 강하기 때문에 지방정부로 조세를 납부하는 것이 바람직함을 의미한다.

다. 하지만 부정적 입장에서는 신규 지방세의 도입이 획기적인 측면은 있으나, 분권을 목적으로 추진한 것이 아니고 지방세 규모 확대가 미미하다는 점을 지적한다. 특히 지방소비세율이 인상(5%→11%)되었음에도 이는 중앙정부가 독자적으로 결정한 취득세 영구인하 조치의 반대급부였기에 실질적인 세수 증대 효과는 미미하다는 점이다. 그러나 결과적으로 소득세와 법인세 등 세수 신장성이 높은 국세의 일부분과 부가가치세의 15%(2019년 기준)를 지방세로 전환함에 따라 지방 세수의 증대가 이루어진 것은 사실이다.

하지만 지방소비세의 경우 이명박 정부가 약속한 5%(결과적으로 16%) 인상에는 아직까지 미치지 못한 실정이며, 현 중앙 대 지방정부의 재정 지출 수준인 6:4 구조로 가기에는 매우 부족한 실정이다. 이에 지방소득세와 지방소비세율의 인상을 통해 중앙정부에서 지방정부로 재정 관계를 이전 조정하는 방안이 제안되고 있다. 물론 지방소득세의 경우 특·광역시 는 시세, 도는 시군세로서 지방소득세의 증가로 인해 세수 증대 효과는 다르게 나타난다.¹⁸⁾ 하지만 종합적으로 지방정부의 세수가 증가하는 것은 공통적인 현상이다. 반면 지방소비세의 경우 광역정부세이기 때문에 광역정부의 세수 증가와 함께 조정교부금의 증가로 기초정부의 세수 확대가 동일하게 나타난다. 물론 지방소득세와 지방소비세의 확대로 인하여 내국세가 줄어들기 때문에 지방교부세 자체는 줄어들게 된다. 하지만 지방교부세가 내국세의 19.24%인 만큼 지방소득세와 지방소비세의 증가로 인한 지방재정 순증 효과는 지방교부세 감소보다 크게 나타난다.

18) 지방소득세의 증가에 따라 특·광역시는 지방교육자치단체(지방교육청)에 대한 전출금과 조정교부금이 증가하게 되어 최종적 세수 증대 효과는 줄어들게 된다. 그러나 도의 경우 지방소득세가 시군세이기 때문에 광역도의 세수 증대 효과는 제주특별자치도를 제외하고는 발생하지 않는다.

5. 소결

김태희, 이용모(2012)의 연구는 현재 지방정부 간 재정력의 차이가 크게 나타나고 있는 상황에서 국고보조금을 통해 운영되고 있는 사회복지서비스가 지방으로 이양될 경우 지역 간 복지서비스 공급의 불균형이 발생할 가능성이 높음을 지적한다. 이는 결국 예산 사용의 자율성이 증대될수록 지역경제발전 위주의 사업에 몰입할 가능성이 커져 결국 복지서비스의 공급 부족을 초래할 수 있음을 의미한다.

결국 복지사무의 지방이양에 따라 현재 부족한 지방 세수의 확충은 필수적이나, 복지사무를 위한 예산으로 집행할 수 있는 제도적 장치가 필요한 것이다. 이러한 관점에서 가장 유력한 대안은 지방세 목적으로 목적세(사회복지세)를 신설하는 것이나, 지방세 신설은 국세의 이양보다 어렵기 때문에,¹⁹⁾ 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방식과 함께 지방소득세·지방소비세의 과세율을 높이는 것이 현실적 방안으로 볼 수 있다. 다만 이 상황에서 징세는 현행을 유지하되 중앙에서 징수지 원칙에 따라 지방으로 세원을 배분할 때 지방정부에서는 사회복지의 항목에만 지출할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적이다.

19) 지방세의 신설은 국세 중 일부를 일몰하거나 국세 세목의 세율을 인하하는 등의 방법과 동시에 진행되어야 국민들의 세 부담 증가를 막을 수 있다. 결국 세목의 신설과 변경(또는 폐지)이 동시에 이루어져야 하기 때문에 실질적으로 국민들의 동의 절차 등이 매우 어려운 것이 현실이다.

제3절 지방이양 이후 재정분권화 방안

Bahl(1999)은 바람직한 재정분권화 설계를 위하여 재정분권화 실행 과정에서 고려해야 할 12가지 원칙²⁰⁾을 제시하였다. 물론 Bahl이 제시한 원칙은 저개발국가 또는 개발도상국가를 대상으로 한 것이기에 우리나라에 그대로 적용될 수는 없다. 이에 권오성, 탁현우(2018)는 8가지로 재구조화한 원칙을 제시하고 있다. 이 장에서는 Bahl의 원칙을 중심으로 복지 분야를 중심으로 복지재정분권의 원칙을 제시하고자 한다.

1. 복지재정분권 원칙의 재설정

복지와 비복지의 구분을 떠나 재정분권에서는 기본적으로 ①중앙정부의 분권화 원칙 준수, ②환경 변화에 따른 정부 간 관계의 능동적 개선, ③지지 세력의 확산 등이 중요하다. 이는 과거 정부의 지방분권 과정에서 재정분권 논의가 제대로 정착(시행)되지 못한 것과 궤를 같이한다. 분권화 원칙의 준수를 위해서는 목표를 명확히 설정하고 일관된 수단을 활용해야 한다. 그러나 김대중 정부 이후 박근혜 정부에 이르기까지 재정분권의 목표에 대한 일관된 관점은 부족한 실정이다. 또한 환경 변화에 능동적으로 대응하려면 단·중장기 재정분권 로드맵이 제시되어야 한다. 그러

20) Bahl이 제시한 12가지 원칙은 다음과 같다. ①재정분권화는 전반적인 시스템의 하나로 간주해야 된다. ②기능 재배분이 먼저 이루어지고 재정분권을 추진한다. ③지방재정을 감시·평가하는 강력한 제도를 도입하여야 한다. ④모든 지방정부를 만족시키는 지방조정 제도는 존재하지 않는다. ⑤재정분권화는 지방의 강력한 과세권을 요구한다. ⑥중앙정부는 자신이 설계한 분권화 원칙을 준수해야 한다. ⑦단순해야 한다. ⑧지방재정조정제도의 설계는 분권화 목적과 조화를 이루어야 한다. ⑨분권화는 각급 정부의 사정을 골고루 반영해야 한다. ⑩경성예산 제약이 이루어져야 한다. ⑪정부 간 관계는 환경 변화에 맞춰 능동적으로 개선해야 한다. ⑫지지 세력의 확산이 중요하다(권오성·탁현우, 2018, p. 15에서 재인용).

나 우리나라는 전 세계에서 가장 급속한 인구 고령화를 겪고 있으며, OECD 국가 중 출산율이 가장 낮은 수준으로 급감하는 등 사회경제적 변화의 속도가 빠르다. 이러한 빠른 변화 속도로 인해 중앙정부와 지방정부의 기능 및 사무, 재정 수요는 빠르게 변화하였으나, 이에 대한 대비를 위한 로드맵은 단기에 그치고 있는 실정이다. 마지막으로 재정분권에 따라 교부세의 비중이 변화하기 때문에 지역 간 재정 증감의 편차가 발생할 수 있다. 이에 다수의 공감을 이끌어 내는 지방재정조정제도의 개편이 필요하나 수도권/비수도권, 특·광역시/광역시도 등 지역의 이해관계에 따른 마찰은 지속되었다. 향후 복지재정분권에서도 이러한 3가지 원칙은 기본이 되어야 할 것이다.

2005년 국가사무의 복지 분야 지방이양 과정에서 나타난 주요 문제점 중 가장 중요한 부분은 원칙과 기준의 결여라고 볼 수 있다. 이양 대상 복지사무의 선정 원칙과 기준이 모호하며, 그에 따른 예산(분권교부세)도 불충분한 상황이었다. 무엇보다 사무를 이양하였음에도 불구하고 통제의 권한은 그대로 중앙정부에 두어 지방정부의 자율성을 증진시키는 데 실패하였다고 볼 수 있다.²¹⁾

이에 복지재정분권에서는 Bahl의 12가지 원칙 중에서 3가지 원칙이 더욱 중요성을 가진다. 첫째, 기능 재배분이 먼저 이루어지고 재정분권을 추진해야 한다. 복지사무 배분 기준의 원칙 정립과 그에 따른 기능 재배분이 이루어진 후에 재정분권을 실시해야 한다. 중앙과 지방정부 중 누가 담당해야 최적의, 최선의 공공서비스를 제공할 수 있는가에 대한 원칙을 설정해야 한다. 단순히 국가사무, 위임사무, 자치사무의 3분법적인 구

21) 이재원(2018)은 2005년 국가사무의 지방이양 당시 복지 부문은 ①대상 사업의 하향식 선정, ②불충분한 분권교부세 재원으로 인한 복지재정 갈등 심화, ③개별 사업별 지방이양 추진, ④중앙정부의 통제 권한 유지, ⑤사후 관리 및 보완 조치의 미흡 등 5가지의 문제점을 지적한다.

분이 아니라 다양한 관점에서 원칙과 기준을 설정한 후에 사무 배분을 진행하고, 그에 따른 재정 수요에 맞추어 지방재정의 규모를 결정하는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 사무 배분의 원칙은 개별 프로그램 단위가 아닌 기능 중심이 되어야 정부 간 명확한 사무 배분이 이루어질 수 있다.

둘째, 사무(기능) 이양에 따른 권한이 이양되어야 한다. 이는 지방정부의 자율성 및 책임성 확보에 무엇보다 중요한 점이다. Bahl의 원칙 중에서는 지방재정을 감시·평가하는 강력한 제도를 도입해야 한다는 것과 경성예산제약이 이루어져야 한다는 두 원칙이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 통제·관리 권한이 이양되지 않은 상황에서 지방정부가 감시·평가제도를 도입할 수는 없다. 이양 복지사무의 수행에서 중앙정부의 지침을 그대로 준수해야 하는 기존의 지방이양으로는 자율성을 기대하기 어렵다. 그리고 부족한 부분을 중앙정부가 보충해 줄 수 있는 여지를 두는 연성예산제약하에서는 지방정부의 책임성 있는 복지사무 수행이 어렵다.

셋째, 중장기적으로 이양사업이 지방정부 자체사업화로 이어지기 위해서는 지방의 과세권 강화가 요구된다. 교부금과 국고보조금으로 구성되는 지방재정조정제도는 여전히 지방의 세입 구조를 중앙에 의존하는 구조로 남겨 두게 된다. 따라서 지방이양된 복지사업의 정착 이후 지역의 특성과 지역민의 요구에 부응하는 사업 확대를 위해서는 자체사업화가 필요하며, 이를 위한 재원의 뒷받침이 필수적이다. 이에 지방의 자율성에 따라 편성·집행할 수 있는 지방정부의 세원 확대가 필요하며, 현재의 조세법률주의의 개정을 통해 지방의 자주과세권을 확대할 필요가 있다. 현행 헌법 제117조는 지방정부의 자치권을 규정하고 있으나, 재정 자치권에 대한 언급은 없다. 이는 헌법에 지방정부의 재정 자주권 내지는 재정에 대한 자기 책임성을 규정한 독일, 프랑스, 일본 등에 부족한 부분으로 볼 수 있다. 물론 지방재정법 제21조에서 부담금과 교부금을 규정하고 있

으나, 이를 통해 재정자주권을 유추하기는 쉽지 않은 상황이다.

재정자주권뿐 아니라 재정 운용상에서도 자율성 확대가 필요하다. 과거 중앙정부는 예산편성지침을 내려 지방정부가 그에 따라 예산을 편성하게 했는데, 이 같은 행태는 구속의 정도와 규율 내용이 많이 완화되긴 했지만 여전히 존재한다. 이에 헌법 또는 법률상 재정자주권을 보장할 때 운용의 측면도 규정할 필요가 있다.

물론 상기 3가지 이외의 다른 원칙도 재정분권에서는 중요한 부분이다. 현재 우리나라의 지방정부 재정 상황에 비추어 수도권/비수도권, 특·광역시/광역시도/특별자치시·도 등 지역이나 행정 단위별로 다양한 이해관계가 존재하기 때문에 재정분권에 대한 지지 세력의 확산이나, 지방재정 조정제도 등에 관한 원칙도 중요하다. 이 장에서는 새로이 설계되는 부분에서 우선적으로 고려해야 될 3원칙을 제시하였다고 보는 것이 타당할 것이다.

2. 정부 간 관계 재정립(지표 관리, 성과 관리)

복지사무의 지방이양을 통해 사무, 권한, 재원 등이 이전된 이후 중앙과 지방정부 간 관계의 재정립이 요구된다. 중앙정부는 단순히 사무 이양에 따라 해당 사무의 모든 책임이 사라지는 것은 아니다. 지방정부 간 균형 발전을 위해, 그리고 해당 복지사무의 성과 검증 등을 위해 국가적 차원에서 지표 관리를 하는 것이 중심 업무가 되어야 한다. 실제 사무의 업무 매뉴얼(지침) 등을 만들고, 지방정부가 복지부의 사업소 형태로 업무를 진행하던 관행에서 벗어나 자율성을 갖고 복지사무를 수행토록 보장하되 총체적 관점에서 해당 사무의 파급효과를 계측하는 등 국가적 차원의 관리가 필요하다.

지방정부는 지역적 특색과 지역민의 복지 수요를 바탕으로 정책의 효과성과 효율성을 높일 수 있도록 업무를 추진해야 한다. 그동안의 대상자, 예산 배분 등 단편적 과정 중심의 관리가 아닌 실제 사업의 성과를 중심으로 하는 관리 체계로의 변화가 요구된다. 지방이양 및 분권의 반대론자들은 지방정부의 역량이 아직 부족하기 때문에 사무를 이양하더라도 오히려 국민들이 제공받는 서비스 수준이 떨어질 수 있다고 우려한다. 이는 기존 중앙정부의 통제·관리하에서 운영하는 방식을 지방정부가 그대로 유지할 경우 당연히 나타날 수밖에 없다. 사무 이양과 재정분권에 따라 자율성이 증대된 만큼 그에 걸맞은 책임성을 확보할 수 있도록, 지역민의 복지 체감도가 향상될 수 있도록 성과 관리 중심 관리 체계로의 변화가 요구된다. 이를 위해 현재의 수단 중심 관리 체계도 목표 중심 관리 체계로 변화되어야 할 것이다.

종합적으로 중앙정부는 거시적 차원에서의 지표 관리, 지방정부는 실제 대민서비스를 중심으로 하는 성과 관리 중심으로 정부 간 관계를 재정립함으로써 원활한 복지사무 운영이 이루어지게 해야 할 것이다.

제 6 장

결론

제1절 결과 요약 및 시사점

제2절 정책 제언

제1절 결과 요약 및 시사점

1. 2005년 복지사업 지방이양

1991년 지방자치제도가 시행되었으며, 2000년대 중반부터 지방분권의 본격적인 추진이 이루어졌다. 사회복지 분야에서 자치분권 추진의 핵심은 국고보조사업을 지방으로 이양하는 것이다. 사회복지사업이 국고보조 방식, 특히 개별보조금 형태로 이루어지면서 지역복지사업의 경직성과 비효율성을 야기하는 원인으로 지적되었다. 2005년에 국고보조 복지사업의 대대적인 정비와 지방이양이 추진되었다.

2005년 복지사업 지방이양에 대한 사례 분석 결과 몇 가지 중요한 내용으로 정리할 수 있다. 첫째, 복지사업 지방이양 대상의 선정 기준과 원칙이 명료하지 않으며, 일관성이 미흡하였다. 둘째, 지방이양 대상 사업 선정의 문제점으로 인하여 지방이양사업의 일부가 다시 국고보조사업으로 환원되었다. 셋째, 국고보조금 정비를 통한 복지사업 지방이양은 지방재정의 자율성을 확대하고, 중앙정부의 기능 조정과 중앙기능 지방이양을 촉진하기 위한 목적에서 시행되었다. 그러나 복지사업 지방이양은 중앙-지방의 기능을 조정하는 방식이 아니라 예산 규모에 맞추는 방식으로 사업을 선정하였다. 넷째, 복지사업 지방이양 추진의 일관성이 결여되어 있었다. 특히 복지사업을 지방으로 이양한 이후에 동일한 혹은 유사한 내용의 국고보조사업을 신설·확대함으로써 지방분권을 약화시키는 결과를

초래하였다. 결론적으로 복지사업 지방이양은 단기적으로 지방재정의 자율성 제고와 복지분권에 긍정적 효과가 있었다. 그러나 지방이양 복지사업은 지속적인 수요 감소로 사업의 폐지, 유사 또는 동일한 내용의 국고 보조사업 확대로 사업의 실효성을 상실함으로써 지방재정 자율성 제고와 복지분권에 역행하는 결과를 낳게 되었다.

지방이양 복지사업의 재원 확보를 위하여 분권교부세를 신설하였으나, 사례 분석의 결과에 따르면 분권교부세는 지방이양 복지사업의 재원으로서 갖는 역할이 지속적으로 약화되었다. 분권교부세를 포함한 지방교부세는 경상적 수요와 비경상적 수요를 구분하여 금액을 산출함으로써 지역의 행정 수요에 대응하는 방식을 취하고 있다. 그러나 교부세 총액은 조세수입의 일정 비율로 결정된다는 점에서 규모 증가에 한계가 있다. 분권교부세의 증가에 구조적인 제약이 있는 상황에서 지방이양 복지사업 예산 증가로 인한 추가 재원은 지자체 자체 수입으로 감당하게 된다. 분권교부세는 지방이양 시행 직후에는 지방이양 복지사업의 재원으로서 의미 있는 역할을 담당하였다. 그러나 시간이 지남에 따라 그 역할이 약화되었으며, 이는 지방재정의 악화 요인으로 작용하였다.

복지사업 지방이양 시행 이후 지방자치단체 사회복지예산의 변화는 의존재원의 규모 및 비중 증가, 자체재원의 규모 증가와 비중 감소로 요약할 수 있다. 지방자치단체 복지예산에서 의존재원의 비중이 증가한 것은 국고보조금의 급격한 증가에 기인하며, 특히 기초자치단체의 경우에는 국고보조금 증가와 더불어 국고보조사업의 분담비 성격을 지닌 시도비 보조금의 동반 확대가 원인이다. 사회복지 분야는 다른 분야와 비교해서 국고보조금 규모가 가장 크고, 그 증가율이 매우 높은 수준이다. 사회복지 분야의 국고보조금 증가는 복지정책에 대한 지방자치단체의 결정권을 약화시키고 중앙정부에 대한 의존성을 심화시켰다.

2. 국고보조 복지사업 개편 방안

국고보조금과 국고보조사업은 특정 부처와 특정 영역에 지나칠 정도로 편중되어 있다. 특히 국고보조금 예산 규모를 기준으로 하는 경우에 전체 국고보조금의 약 62%를 보건복지부가 담당하고 있으며, 사회복지 분야에 약 65%가 집중되어 있다. 또한 국민기초생활보장, 노인기초연금, 영유아 보육비 지원(가정양육수당 포함), 그리고 아동수당의 4개 제도는 사회복지 분야 국고보조금의 약 80%를 차지한다. 전체 국고보조금의 약 50%가 사회복지 분야의 4개 사업에 집중되어 있다. 따라서 국고보조금 문제 해결의 핵심은 국민기초생활보장, 노인기초연금, 영유아 보육비 지원, 아동수당 등 4개 국고보조사업의 개편이다.

국고보조 복지사업의 개편을 위해서는 국가사무와 자치사무를 구분하는 것이 선결되어야 한다. ‘효율성 원칙에 따른 배분 기준’과 ‘목표에 따른 중앙과 지방의 역할 구분 기준’에 따라 복지사업을 유형화하고, 이를 근거로 국가사무, 자치사무, 그리고 공동사무를 구분하는 원칙을 제시하였다. 국고보조 복지사업의 개편은 ①국가사무는 국가사업으로 전환, ②자치사무는 지방으로 이양, ③공동사무는 국고보조사업 유지라는 3가지 방안으로 정리하였다. 또한 총 120개 국고보조 복지사업 중에서 8개 사업은 국가사업으로 전환하고, 61개 사업은 국고보조사업을 유지하며, 그리고 51개 사업은 지방으로 이양하는 것이 적절하다고 제안하였다. 국고보조사업을 국가사업으로 전환하거나 지방으로 이양하는 경우에 중앙정부와 지방자치단체가 부담하는 재원이 변화된다. 다만 국고보조사업을 유지하는 경우에는 재원 분담에 변화가 없다.

8개 국고보조사업을 국가사업으로 전환한다면, 기존의 지방비 부담이 국비 부담으로 전환된다. 2019년 예산을 기준으로 8개 사업을 국가사업

으로 전환하는 경우에 중앙정부는 8조 6541억 원의 추가 부담을 해야 한다. 반면에 국고보조사업을 자치사무로 전환하여 지방으로 이양한다면, 기존의 국비 부담이 지방비 부담으로 전환된다. 51개 국고보조사업을 지방으로 이양하는 경우에 지방자치단체는 총 7조 8220억 원을 추가로 부담해야 한다. 국고보조 복지사업 개편에 따라 중앙정부의 국비와 지방자치단체의 지방비 추가 부담을 합산하면 2019년 예산을 기준으로 중앙정부의 국비 부담이 8321억 원 증가할 것으로 예상된다.

3. 복지사업 지방이양과 재정분권

지방자치단체의 재정 상황은 세입은 증가하지 않은 반면에 복지 수요의 증가와 국고보조사업의 대응지방비로 인하여 세출은 비약적으로 증가하는 추세이다. 자체 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 30%에 달하는 상황에서 지방자치단체는 교부세와 같은 의존재원을 통해 지역의 현안을 해결할 수밖에 없으며, 지역적 특색이나 지역민의 복지 수요를 반영하는 사업 시행을 기대하기 어렵다.

사회복지 분야를 중심으로 재정분권의 필요성은 크게 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 재정분권은 지역 주민의 선호 및 대응 차원에서 필요하다. 주민의 선호가 지역별로 다양한 경우 분권화를 통해 주민들에게 최적의 공공서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 지방자치단체는 지역 주민의 복지 욕구에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 정보의 비대칭성이 존재하며, 정보를 많이 가지고 있는 지방자치단체가 더 나은 복지서비스를 제공할 수 있다. 셋째, 지방자치단체 간 경쟁이 존재할 경우 공공정책의 설계와 서비스 전달의 혁신의 기회가 증가한다. 우리나라의 경우 지방재정의 구조적 취약성과 지역 간 재정 불균형, 복잡한 지방세 체계 및 재원 조달 기능의 미

흡, 지방재정 운영의 자율성과 투명성 부족 등이 재정분권의 장애 요인으로 작용하고 있다. 따라서 재정분권을 위해서는 단순히 지방세입의 확대가 아니라 구조적인 개편을 통한 관리 체계 혁신이 동반되어야 한다.

복지사무의 지방이양에 따라 현재 부족한 지방 세수의 확충은 필수적이다. 가장 유력한 대안은 지방세 목으로 목적세(사회복지세)를 신설하는 것이다. 그러나 지방세 신설은 국세의 이양보다 어렵기 때문에, 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방식과 함께 지방소득세·지방소비세의 과세율을 높이는 것이 현실적 대안이다. 다만 이 상황에서 징세는 현행을 유지하되 중앙에서 징수지 원칙에 따라 지방으로 세원을 배분할 때 지방정부에서는 사회복지의 항목에만 지출할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

제2절 정책 제언

이 연구의 핵심 내용은 2005년 복지사업 지방이양의 결과 분석, 현행 국고보조금 및 국고보조 복지사업의 개편 방안 검토와 대안 제시, 그리고 복지사업 지방이양에 따른 재정분권 추진 방안이다. 연구 분석의 결과 및 정책적 시사점을 기반으로 정책 제언을 다음과 같이 3가지로 정리하고자 한다.

첫째, 국고보조 복지사업 개편은 단순히 개별 사업 단위의 조정이 아니며, 자치분권 제고와 정부 간 관계 정립을 위한 기능 조정이라는 점을 명심해야 한다. 중앙 및 지방의 역할 분담을 전제로 국가사무와 자치사무를 구분하는 것이 선결되어야 하며, 이를 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 조정하고 체계화하는 것이다. 2005년 복지사업 지방이양과 분권교부세 신설은 개별 사업 단위의 조정이라는 점에서 많은 문제를 야

기하였으며, 당초의 의도와 다르게 결과적으로 복지분권에 역행하는 결과를 초래하였다. 특히 국고보조사업을 지방으로 이양한 이후에 동일한 혹은 유사한 사업을 국고보조사업으로 신설함으로써 중앙-지방 복지사업의 유사·중복성이 증가하였으며, 상호 간 정책 경쟁을 야기하였다.

둘째, 국고보조 복지사업 개편은 국가사무와 자치사무의 구분을 위한 제도화가 필수적이다. 기존의 국고보조사업을 국가사업으로 전환하는 경우(공공부조, 기초연금, 사회수당 등)에 지방자치단체는 동일한 또는 유사한 사업(현금급여 등)을 신설하지 말아야 한다. 동일한 맥락에서 국고보조사업을 자치사무로 전환하여 지방으로 이양한 경우(영유아, 아동, 가족, 노인 대상 서비스)에 중앙정부는 역시 동일한 또는 유사한 사업을 신설하지 말아야 한다. 국가사무와 자치사무의 구분에 예외가 되는 복지사업의 신설과 확장은 억제 혹은 절제가 아닌 ‘금지’에 해당하며, 이를 제도화하고 규율하는 법 규정 마련이 필요하다.

셋째, 복지사업 지방이양은 단기, 중기, 장기의 추진 전략을 수립하여 단계별로 추진하고, 매우 신중하게 접근하는 것이 필수이다. 권한과 재원을 중앙정부에서 지방자치단체로 이관하는 것은 쉬운 작업이 아니다. 또한 복지사업 지방이양 과정에서 국민들의 복지서비스 제공에 문제가 없어야 한다. 결국 복지사업 지방이양은 더 좋은 질의 서비스를 국민들에게 제공하기 위한 정책적 노력이다. 복지사업 지방이양의 추진은 ‘기능 중심의 사회복지 이양 사무 선정 및 필요 자원 산정’ → ‘대상 복지사무와 재정의 지방이양’ → ‘이양 사무의 자체사업화’라는 3단계로 구분하여 추진할 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 감사원. (2008). **감사결과보고서: 사회복지분야 지방이양사업 운영 실태**. 감사원.
- 강기홍. (2015). 지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안. **공법학연구**, 16(3), 243-266.
- 강혜규. (2007). 복지전달체계 개편의 과정과 주민생활서비스 전달체계 개편의 의의. **월간 복지동향**, 10, 11-16.
- 강혜규, 강신옥, 박세경, 정경희, 권소일, 김용득, 유태균, 주무현, 최영준, 함영진. (2015). **사회보장사업 실태조사 및 유사·중복사업의 조정방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 고제이, 김재호, 이근재, 이상호, 조성규, 최병호. (2013). **중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 구인회. (2010). 사회복지 지방분권 : 원칙과 발전방안. **CEO Report**, 1-23.
- 구인회, 양난주, 이원진. (2009a). 사회복지 지방분권 개선방안 연구. **사회복지연구**, 40(3), 99-124.
- 구인회, 양난주, 이원진. (2009b). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. **한국사회복지학** 61(2), 61-84.
- 금창호, 박기관. (2012). 우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제. **한국정책연구**, 12(2), 61-77.
- 김광병. (2018). 사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용 - 노인복지법을 중심으로. **사회복지법제학회**, 9(3), 209-228.
- 김미혜, 박은주, 김민경. (2009). 재정분권이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구, **사회복지정책**, 36(4), 189-213.
- 김병국, 김필두. (2007). **지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비 방안**. 한국지방행정연구원.

- 김병규, 이곤수. (2010). 지방분권화와 장애인복지정책 수준의 결정요인 분석: 대구·경북 기초자치단체를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 20(4), 479-497.
- 김보영. (2016). 지역사회복지 수요와 공급에 있어서의 민간 사회복지 지위와 역할에 대한 개념적 모색. **한국사회복지행정학**, 18(2), 37-62.
- 김상태. (2013). 복지사무에 대한 국가와 지방자치단체의 재정분담, **지방자치법연구**, 39(13), 81-104.
- 김석태. (2001). 국가사무의 지방이양에 따른 재원재배분. **한국행정논집**, 13(3), 569-586.
- 김성배. (2013). 다문화가정 지원에 관한 국가와 지방자치단체의 역할: 헌법과 다문화의 갈등 그리고 효율적 사무배분을 중심으로, **지방자치법연구**, 39(13), 109-155.
- 김은정. (2007). 지방화 관점에서 본 사회서비스 확충과제. **사회복지정책**, 31, 79-103.
- 김진우, 강혜규, 최영식, 노수현. (2009). **민간 사회복지전달체계의 지역맞춤형 기능조정방안 연구 보고서**. 보건복지가족부·덕성여대 산학협력단.
- 김태일. (1998). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 중심으로, **한국정책학회보**, 7(1), 317-338.
- _____. (2000). 지방자치 실시 이후 자치단체의 예산지출구조 변화: 사회복지비 지출을 대상으로, **한국행정학회 학술발표논문집**, 351-369.
- 김태희, 이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향, **한국정책학회보**, 21(1), 397-419.
- 김필현. (2017). 지방의 시각에서 바라본 바람직한 재정분권 강화 방향. **한국재정학회 학술대회논문집**, 1-15.
- 김행선, 윤태연. (2017). **주요국 지방재정조정제도 연구**. 한국지방세연구원.
- 김현진. (2007). 사회복지사업비의 지방이양. **한국지역사회복지학회 학술대회논문집**, 7-19.
- 권오성, 탁현우. (2018). **지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연**

구. 한국행정연구원.

- 곽채기. (2010). 국가사무의 지방이양에 따른 재원이양 모델로서 분권교부세제도의 적합성 평가- 사회복지분야 지방이양사업을 중심으로. **한국거버넌스학회**, 17(1), 287-318.
- 남찬섭. (2009). 최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망 - 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰. **상황과 복지**, 28, 7-49.
- _____. (2016). 유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. **비판사회정책**, 50, 126-164.
- 모지환, 이중섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인, **사회복지정책**, 37(4), 137-160.
- 민효상. (2016). 복지분야 국고보조사업 보조율의 합리적 조정을 통한 정부간 관계 재정립: 서울시 사례를 중심으로, **정책연구**, 2(1), 27-49.
- 박경숙. (2003). 참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지 전달체계 개편과제. **사회복지정책**, 16(6), 151-172.
- 박병현. (2006). 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰. **한국사회복지행정학**, 8(2), 1-31
- _____. (2008). 노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안. **한국사회복지학**, 60(1), 159-185.
- 박종관, 이태중. (2014) 행정기능 이양의 방향과 과제, **한국지방자치연구**, 16(1), 189-210.
- 방정향, 문상열. (2001). 복지서비스의 분권화와 과제, **사회과학논집**, 19, 19-48.
- 백종만. (2014). 분권교부세 일몰에 따른 정책과제, **한국사회복지행정학**, 16(3), 53-88.
- 사회보장위원회 사무국. (2015), **지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진방안**, 사회보장위원회.
- 사회보장위원회 사무국. (2016), **2016년도 사회보장 신설·변경 협의실적**, 사회

보장위원회.

서울복지재단. (2008). **사회복지서비스 민간전달체계 개선방안 연구**. 서울복지재단.

소영진. (2000). 지방분권의 필요성과 추진과제. 지방자치개혁박람회 자료집.

손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. **한국행정학보**, 33(1), 81-97.

안영진. (2014). 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안, **공법학연구**, 15(2), 53~83.

안영훈. (2009). 우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구. **지방정부연구**, 13(1), pp. 149-171.

안종석, 박정수. (1996). **중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구**. 한국조세연구원.

오연천, 곽채기, 김상현, 오영균, 이원희. (2007). **경기도 재정운용정책 개선방안 연구**. 서울대학교

오승환. (2006). 참여정부의 재정분권이 지방자치단체의 정신보건서비스에 미친 영향 분석, **정신보건과 사회사업**, 22, 236-257.

우명동. (2007). 참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고. **한국지방재정학회 세미나자료집**, 3-32.

유재원 .(1999). 단체장 민선 이후 자치단체의 정책변화, **한국정책학회보**, 8(3), 79-98.

유태현, 임상수. (2018). **재정분권강화를 위한 지방세수 기반확충 실행방안**. 한국지방세연구원.

이남국, 양기용. (2006). 지방정부의 재정능력과 복지지출: 부산, 경남지역을 중심으로, **지방정부연구**, 10(3), 123-142.

이인재. (2006). 사회복지 재정 분권정책의 평가와 개선과제. **동향과 전망**, 299-332.

이재원. (2005)참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로, **한국사회와 행정연구**, 16(1), pp.325-346.

- _____. (2011). 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제, **보건복지포럼**, 178, 37-48.
- _____. (2018). 내일의 재정분권을 위한 정책과제, **한국지방재정학회 추계학술대회 논문집**.
- 이재완. (1998). 지방화시대 복지분권화를 위한 시론. **한국지역사회복지학**, 5, 63-89.
- 이진. (2011). 지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석: 서울특별시 25개 자치구를 중심으로. **한국정책과학학회**, 15(1), 123-149.
- 이찬진. (2017). 지방사회보장사업 정비방안 - 박근혜 정부, 지방사회보장사업 정비하여 복지축소. **월간 복지동향**, 220, 40-47.
- 이현주, 유진영, 권영혜. (2007). 복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안. 한국보건사회연구원.
- 임상빈. (2018). 한국의 지방복지세 도입 논의, **한국지방재정학회 세미나자료집**, 138-144.
- 임성일, 이상용, 서정섭, 이창균, 이효, 조기현, 손희준. (2011). 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안. 한국지방행정연구원.
- 자치분권위원회. (2019). **2019년 자치분권 시행계획**. 자치분권위원회.
- 장동호. (2013). 기초자치단체의 사회복지비에 대한 지방재정조정제도의 영향. **사회복지정책**, 40(1). pp. 121-148.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). **국고보조금정비방안**. 정부혁신지방분권위원회.
- 조기태, 이시경. (2014). 분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화: 광역자치단체를 중심으로, **지방정부연구**, 18(1), 367-394.
- 지은구. (2013). 복지재정분권의 현실과 개선방안. **한국사회과학연구**, 32(1), 83-128.
- 진재문. (2012). 시군구 지역의 사회복지예산 불평등에 관한 연구. **사회과학연구**, 28(1), 205-227.
- 참여연대 사회복지위원회. (2016). [국감논평] 정부의 '사회보장사업 정비방안'

- 이후 지역복지 축소 심각하다. **월간 복지동향**, 217, 84-85.
- 채현탁·박종철. (2017). 지방정부 사회복지 분권화의 과제와 방향에 관한 연구. **한국지역사회복지학**, 62, 89-119.
- 청와대. (2017). “지방자치의 날 기념사”.
<https://www1.president.go.kr/articles/1329> 에서 2019년 9월 27일
인출.
- 최승범, 하동현, 김홍환, 윤태웅. (2016). 국가사무 수행체계 및 지방이양 대상사
무 연구; 고용, 복지, 산업 분야 위탁사무를 중심으로. (사)한국지방자치
학회.
- 최우용. (2011). 지방자치사무배분 개혁의 현황과 과제. **공법학연구**, 12(4),
35-60,
- 최영. (2015). 재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등, **한국지역사회복지
학**, 55, 31-59.
- 최정호, 남성진, 이재모. (2015). 지방공무원의 노인 통합관리 주체에 관한 인식
연구. **노인복지연구**, 69, 215-237.
- 하능식. (2016). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점, **한국재정학회 학술대회
논문집**, 1-31.
- 한국지방자치학회. (2018). **기능중심의 중앙권한 지방이양 추진방안 연구**. 자치
분권위원회.
- 허명환. (2000). 중앙과 지방간 재원부담 모델. **재정논집**, 15(1), 147-170.
- 황미경. (2010). 지방자치단체 사회복지전달체계 개편안의 고찰과 제언. **한국비
영리연구**, 8(3), 43-68.
- 행정안전부. (2018a). **2018년도 지방자치단체 통합재정 개요**. 행정안전부
- 행정안전부. (2018b). 지방이양일괄법, 국무회의 통과. 보도자료(10월 23일자).
[https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardAr
ticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=66605](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=66605) 에서 2019
년 10월 10일 인출.
- 행정안전부. (2019). **2019년도 지방자치단체 통합재정 개요**. 행정안전부

행정자치부(행정안전부, 안전행정부). **지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요**,
(2000~2018).

Bhal, Roy(1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*.
Georgia State University, Atlanta, Georgia.

King, D. N. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.

Oates, Wallace E.,(1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*,
M.A. : Lexington Books.

4개 기초자치단체 세출예산 명세서(2006~2016)

열린재정-재정정보공개시스템(openfiscaldata.go.kr) : 상세재정통계DB - 세
출/지출세목 예산편성현황(총액)에서 2019년 10월 10일 인출
e나라도움-국고보조금통합관리시스템(www.gosims.go.kr) 에서 2019년 10월
10일 인출

지방재정통합공개시스템(lofin.mois.go.kr)

국가균형발전특별법(일부개정, 2019.1.8., 법률 제16202호)

보조금 관리에 관한 법률(타법개정, 2017.10.31., 법률 제15022호)

사회보장기본법. (전부개정, 2012. 1. 26., 법률 제11238호)

사회복지세법안 (윤소하, 추혜선, 노회찬, 이정미, 김종대, 심상정, 양승조, 윤종
오, 김종훈, 김종민 의원(10인) 발의, 2017.7.21. 의안번호 8131)

중앙행정권한의 이양축진 등에 관한 법률. (타법폐지, 2008. 2. 29., 법률 제
8865호)

지방교부세법 (타법개정, 2017. 7. 26., 법률 제14839호)

지방교부세법 시행령(타법개정 2018. 5. 21., 대통령령 제28894호)

지방분권특별법(제정, 2004.1.16., 법률 제7060호)

지방분권축진에 관한 특별법(타법폐지, 2013.5.28., 법률 제11829호.)

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(일부개정, 2018.3.20., 법률 제15501호)

지방자치법.(개정, 2018. 12. 24., 법률 제16057호)

지방재정법(일부개정, 2018. 10. 16., 법률 제15803호)

지방행정체제개편에 관한 특별법(일부개정, 2013.1.23., 법률 제11625호)

헌법재판소 2002. 10. 31. 선고 2002헌라2 전원재판부 [강남구와 행정자치부장관 간의 권한쟁의] [헌집14-2, 378]

간행물 회원제 안내

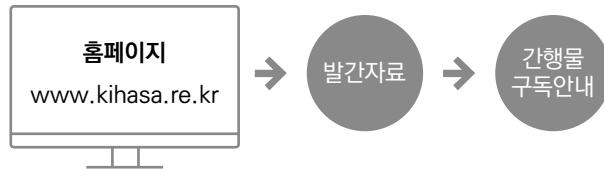
회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 판매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	정기 간행물 회원
75,000원	35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |